

# แนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1) ความเป็นมา

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-8 เศรษฐกิจของประเทศได้รับการพัฒนาจนประสบความสำเร็จอย่างงดงาม เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยเติบโตสูงสุด ในทางตรงกันข้าม สังคมชนบทเริ่มได้รับผลกระทบ เนื่องจากทุนนิยมขยายตัวสู่ชนบท และแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในหลายรูปแบบ เช่น พ่อ แม่ ทอดทิ้งลูกไปประกอบอาชีพต่างถิ่นเป็นเวลานาน หญิงสาวหันเข้าสู่อาชีพบริการ ทั้งโดยสมัครใจและถูกล่อลวง จากการศึกษาของนักวิชาการด้านสตรีพบว่า แรงงานหญิงจากชนบทที่ตอบสนองความต้องการงานบริการ โดยเฉพาะสถานที่เพื่อการพักผ่อนและสถานบันเทิงประเภทต่าง ๆ ต้องการแรงงานหญิงร้อยละ 55 ชายร้อยละ 45 และจำนวนตัวเลขของหญิงที่เข้ามาอยู่ในภาคบริการ (ทางเพศ) แม้ไม่มีตัวเลขยืนยันที่แน่นอน แต่ก็สามารถดูได้จากการอพยพของหญิงสาวในบางภาคที่แทบจะไม่มีหญิงสาวเหลืออยู่เลย<sup>(1)</sup> การเข้าสู่อาชีพค้าบริการของหญิงสาวมีหลายรูปแบบด้วยกัน ข้อมูลที่สามารถยืนยันถึงรูปแบบของการค้าประเวณีจากกระทรวงสาธารณสุข โดยกองกามโรค กรมควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งแบ่งชนิดของสถานบริการออกเป็น 2 ประเภท คือ สถานบริการทางเพศชนิดตรง และสถานบริการทางเพศชนิดแอบแฝง รวม 25 ประเภท<sup>(2)</sup>

การค้าประเวณีช่วยให้หญิงสาวชนบทหารายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าการเป็นกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม หรือการเป็นสาวใช้มากถึง 5-6 เท่าตัว และเป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่าผู้หญิงกว่า 75% ในธุรกิจเรียมย์ มาจากครอบครัวที่ยากจน และต้องแบกภาระดูแลครอบครัว<sup>(3)</sup>

1. กอบกุล สิงคหามนท์, "ทางเลือกอาชีพที่ต้องจ่ายอมของผู้หญิงชนบท" ในผู้หญิง : อ่ามาหน้าที่จะแปรเปลี่ยน, เภาศิลป์ คงแก้ว บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537 หน้า 69

2. กรมควบคุมโรคติดต่อ, คณะกรรมการพัฒนาระบบการสำรวจสถานบริการทางเพศ และผู้ให้บริการทางเพศ, 2540 หน้า 2

3. ส่องหน้ามองหลัง : ผู้หญิงขายตัว, ในวารสารผู้ใต้ ปีที่ 18 ฉบับที่ 31 มีนาคม - มิถุนายน 2536 หน้า 66

สำหรับการย้ายถิ่นเพื่อค้าประเวณีของหญิงอิสลาม พบว่าเริ่มเกิดขึ้นในช่วงที่มีฐานทัพอเมริกันเข้ามาตั้งในประเทศไทย และต่อมาเมื่อพหุยาได้พัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยเน้นความเป็นศูนย์กลางของความบันเทิงทางเพศต่อจากพัฒนาพงศ์ ก็ได้ดึงดูดแรงงานของหญิงสาวจากภาคอิสานเข้ามาสู่การค้าบริการทางเพศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการค้าบริการด้วยความสมัครใจของหญิงเหล่านั้น<sup>4)</sup> ส่วนการย้ายถิ่นของหญิงในภาคเหนือ ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่งของการทำลาย ความเป็นมนุษย์ของสตรีเพศ คือ “เด็กสองได้” คือการเดินทางของเด็กสาวอายุ 12-18 ปี ไปค้าประเวณีตามที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะป็นหัวเมืองสำคัญ ๆ กรุงเทพฯ หรือแม้กระทั่งเป็นโสเภณีข้ามชาติ “เด็กสองได้” นั้นเดิมเคยเกิดขึ้นและเป็นกระจุกแต่ในอำเภอดอกคำใต้ และจุน ต่อมาได้แพร่กระจายออกไปทุกหมู่บ้านในจังหวัดพะเยาและใกล้เคียง<sup>5)</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเองมิได้นิ่งนอนใจ และได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาโสเภณีที่ผ่านมามีผลกระทบต่อความสำคัญกับปัญหาของรัฐ และเชื่อว่าการดำเนินโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะสูญเปล่า หรือไม่ได้รับผลสำเร็จแต่อย่างใด ตัวบ่งชี้หนึ่งที่บอกรว่าความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยจำนวนสถานบริการทางเพศ ผู้ให้บริการทางเพศ มีสัดส่วนเริ่มคงที่ และมีแนวโน้มลดลง ได้แก่ผลการสำรวจของกรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข ปี 2541 พบว่า มีจำนวนสถานบริการทางเพศ 8,017 แห่ง มีพนักงานทั้งสิ้น 107,757 คน เป็นผู้ให้บริการทางเพศ 64,108 คน เป็นหญิง 61,302 คน ชาย 2,806 คน เปรียบเทียบกับการสำรวจในปี 2540 ซึ่งมีสถานบริการทางเพศ 7,759 แห่ง เพิ่มขึ้น 258 ผู้ให้บริการทางเพศ จำนวน 64,886 คน ลดลง 778 คน<sup>6)</sup>

การที่จำนวนสถานบริการทางเพศ มีแนวโน้มคงที่นั้นชี้ให้เห็นว่าธุรกิจบริการทางเพศ ยังคงสามารถประคองตัวเองอยู่ได้แม้จะผิดกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์อย่างมหาศาลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นแหล่งในการสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการและเอเยนต์ ขณะเดียวกันเมืองไทยเองถูกโจมตีว่าเป็นเมืองที่สามารถหาโสเภณีสวย ๆ และโสเภณีเด็กได้ง่าย ค่าบริการต่ำ จึงจูงใจให้นักท่องเที่ยวนิยมมาเที่ยวโสเภณีในประเทศไทย ขณะเดียวกันแนวโน้มความต้องการของตลาด และความเชื่อของผู้บริโภคในเรื่องการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก ทำให้มีการดึงเด็กเข้ามาค้าประเวณีมากขึ้น เนื่องจากเด็กเป็นบุคคลบริสุทธิ์มีความสดใส และมีข้อจำกัดด้านการรับรู้ข่าวสาร ด้านการศึกษา ด้านการสุขศึกษา ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญทำให้ไม่สามารถต่อรองกับลูกค้าในการป้องกันตัวเองจากโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์

4. ศิริพร สะโครวาเนต และคณะ, การค้าหญิง : ภาวะสังคมไทย, กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2540 หน้า 71

5. สองหน้าของหลัง, ผู้หญิงขายตัว, ร่างแล้ว, หน้า 65

6. กรมควบคุมโรคติดต่อ, ฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์, ผลสำรวจหญิงบริการทางเพศในประเทศไทย, มิถุนายน 2541, หน้า 1

## 2) ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาที่มีมานาน นับแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศ เป็นปัจจัยผลักดันให้สตรีต้องออกไปประกอบอาชีพนอกบ้านมากขึ้น เพื่อหาเงินส่งไปบ้าน และมีหญิงสาวจำนวนมากที่ตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี

สตรีและเด็กหญิงมีจำนวนครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ และมีส่วนสำคัญในการสร้างเสริมรายได้ของครอบครัว แต่การที่สตรีส่วนหนึ่งต้องประกอบอาชีพค้าประเวณี ทำให้เกิดทัศนคติที่ว่า เซ็ทซ์และร่างกายผู้หญิงเป็นเสมือนสินค้าที่หาซื้อได้ สตรีและเด็กหญิงจำนวนไม่น้อยที่ถูกทำร้ายทั้งทาง

ร่างกายและจิตใจ ทำให้เด็กจะสูญเสียคุณค่าภายในตัวที่ยิ่งใหญ่ เพราะเมื่อเด็กถูกแปรสภาพจากมนุษย์เป็นสินค้า เด็กจะถูกซื้อขายอยู่ระยะหนึ่งขณะที่ยังมีความสดใส ความบริสุทธิ์ และเมื่อสินค้าชิ้นนี้หมดคุณค่า เด็กก็จะถูกโยนทิ้งอย่างไร้ค่า ปัญหาโสเภณีถือเป็นมะเร็งร้ายที่บ่อนทำลายภาพลักษณ์ และศักดิ์ศรีของสถาบันทางสังคมที่สำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็น สถาบันครอบครัว โรงเรียน ศาสนา ชุมชน เพราะโสเภณีเป็นภาพสะท้อนของความตกต่ำด้านจิตใจ โดยเฉพาะโสเภณีเด็ก ที่คนในสังคมแสวงหาประโยชน์จากความเป็นคนของเด็ก ปลอ่ยปละละเลยการให้ความปกป้องคุ้มครองเด็กซึ่งเป็นอนาคตของชาติ

ในปี พ.ศ. 2536 สมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในครั้งแรก ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านสังคม และมีนโยบายเร่งด่วนทางสังคม 4 ประการ คือ ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหายาเสพติด และปัญหาผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น โดยเฉพาะโสเภณีเด็กต้องไม่มีโดยเด็ดขาด ซึ่งการให้ความสำคัญกับปัญหาโสเภณีของรัฐบาล ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย แสดงเจตนารมณ์ที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. คำแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในส่วนที่เป็นนโยบายด้านสังคม ด้านเด็กและสตรี ได้แก่<sup>(7)</sup>

### ด้านเด็กและสตรี

เพื่อการคุ้มครองสิทธิและให้สวัสดิการแก่เด็ก และสตรีรัฐบาลจึงกำหนดนโยบาย ดังนี้

1.1 สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเมืองและชนบท ทั้งจะปรับปรุงให้ห้องสมุดประชาชน ให้สามารถบริการเด็กและเยาวชนได้อย่างเพียงพอ

---

7. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หน้า 43 - 44

1.2 แก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยการแก้กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้สตรีสามารถประกอบอาชีพได้เท่าเทียมชาย

1.3 สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันศาสนา และ สื่อสารมวลชนให้มีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะปัญหาเด็กจรจัด แรงงานเด็ก โสเภณีและการมั่วเมานหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข

2. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหนังสือที่ นร.0114/14632 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2536 เรื่องรายงานผลสืบหน้าการดำเนินงานโครงการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีทราบถึงผลการดำเนินงานตามโครงการ และมีปัญหาทำให้ กรมประชาสงเคราะห์ได้ดูแลปัญหาโสเภณีทั้งระบบด้วย<sup>18)</sup>

3. มติคณะรัฐมนตรี (26 มกราคม 2536)<sup>19)</sup> อนุมัติให้กรมประชาสงเคราะห์ (ในขณะนั้น สังกัดกระทรวงมหาดไทย) ดำเนินโครงการเร่งด่วนระยะสั้นมีกอาชีพสตรี “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรี ชนบท” เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกและสตรีที่เคยประกอบอาชีพค้าบริการทางเพศที่ก่ลัทธิ มิ ลำเนาเดิมให้สามารถประกอบอาชีพในหมู่บ้านได้โดยไม่กลับไปประกอบอาชีพเดิมอีก โดยเริ่มดำเนินการ เมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2536 ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคเหนือ คือ พะเยา ลำปาง เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน และ น่าน แล้วจึงค่อยขยายไปยังจังหวัดอื่นรวมทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

### 3) วัตถุประสงค์ของการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกโสเภณีของรัฐบาล

3.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ของกรมประชาสงเคราะห์

3.3 เพื่อให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการบริหารโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท แก่กรมประชาสงเคราะห์

---

8. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร. 0114/14632 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2536

9. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร. 0202/1251 ลงวันที่ 29 มกราคม 2536

#### 4) ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

1. เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาโสเภณีของรัฐบาล เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด สาระสำคัญของนโยบาย

2. ศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานกรณีศึกษาเฉพาะโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ในลักษณะการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จ หรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ปัญหาที่สำคัญมีอะไรบ้าง

#### 6) วิธีศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา ผู้ศึกษาจึงเลือกวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ จากข้อมูลเอกสารรายงาน รายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลด้านนโยบาย แผนพัฒนาสตรี

สำหรับการวิเคราะห์จะทำการศึกษาข้อมูลแนวความคิดเห็นของผู้บริหารโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทที่รับผิดชอบโครงการฯ ตั้งแต่ ปี 2536 - ปัจจุบัน รวม 47 ชุด ประกอบกับความรู้ประสบการณ์และความคิดเห็นของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ เพราะเป็นงานที่ผู้ศึกษาปฏิบัติในฐานะผู้อำนวยการของสมาคมอาสาสมัครช่วยเหลือ สตรี กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งรับผิดชอบด้านการบริหารโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทโดยตรง

#### 6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบนโยบาย แนวความคิด และทิศทางในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีของรัฐบาล

6.2 ทำให้ทราบผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ฯ ตลอดจนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาของกรมประชาสงเคราะห์

6.3 ผลการศึกษาอาจเป็นแนวทางในการปรับปรุง หรือพัฒนางานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท และงานพัฒนาสตรีต่อไป

## บทที่ 2 แนวคิด

การศึกษาแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี มีการศึกษาและแนวคิดอยู่หลายแนวคิดด้วยกัน สำหรับในส่วนภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งรับผิดชอบโดยกองสัมมาอาชีวสงเคราะห์ ซึ่งมีภารกิจหลักในด้านการสงเคราะห์ และพัฒนาสตรี ได้อาศัยแนวคิดและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับนโยบายสังคมและการพัฒนาสตรี มาเป็นกรอบในการกำหนดกิจกรรมโครงการ ดังนี้

### 1. นโยบายสังคม

- 1.1 ความหมาย
- 1.2 องค์ประกอบ
- 1.3 รูปแบบของนโยบายสังคม Model of social policy

### 2. ปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

### 3. แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

- 3.1 แนวคิดและทัศนคติทางการพัฒนาสตรี
- 3.2 วิสัยทัศน์สตรีที่พึงปรารถนาในอนาคต
- 3.3 สาระสำคัญ
- 3.4 เป้าหมาย
- 3.5 ยุทธศาสตร์และจุดเน้น

### 4. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) สตรีกับธุรกิจ

#### บริการทางเพศ

- 4.1 ความหมาย
- 4.2 สภาพปัญหา
- 4.3 สาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
- 4.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี
- 4.5 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการหลัก

## 1. นโยบายสังคม<sup>(10)</sup>

### 1.1 ความหมาย

#### 1. Professor Lafitte

นโยบายสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับทำให้สิ่งแวดล้อมทางสังคมดีขึ้น ด้วยการจัดให้มีบริการพักผ่อนหย่อนใจ มีมาตรการป้องกันอากาศเป็นพิษ ปราศจากเสียงรบกวน ซึ่งบริการเหล่านี้ลำพังแต่แต่ละบุคคลไม่สามารถหาซื้อได้ ซึ่ง Professor Lafitte เน้นว่าหัวใจของนโยบายสังคมนั้นก็คือ ความพยายามที่จะจรรโลงชีวิตในสังคมไปตามครรลองที่ควรจะเป็นไป มิใช่ปล่อยให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปตามยถากรรม

#### 2. Professor Marshall

นโยบายสังคม เป็นศัพท์เทคนิคที่ไม่มีความหมายแน่นอน ดังนั้นจะถูกใช้หมายถึง นโยบายของรัฐบาลซึ่งมีขึ้นเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการและมีรายได้ ดังนั้น นโยบายสังคมจะประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ คือ การประกันสังคม การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีปัญหา บริการสุขภาพ บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการในเรื่องที่อยู่อาศัย

#### 3. Professor Machbeath

กล่าวว่า นโยบายสังคมน่าจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิและการลำดับความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างหญิง และชายที่อยู่ร่วมกันในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสังคมก็คือ หลักการซึ่งระบุถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลและสังคมที่พึงกระทำ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และผลประโยชน์ของบุคคลอื่น

ความหมายตามคำจำกัดความนี้ ผู้ให้คำนิยามมีจุดประสงค์ที่จะเน้นให้เห็นถึงการแบ่งหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างรัฐ และประชาชน ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี

สรุป นโยบายสังคม หมายถึงกิจกรรมที่เป็นการดำเนินงาน โดยมุ่งให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชนในสังคม โดยมีได้เน้นเพียงด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ หากเป็นการเน้นที่ทุกสภาพแวดล้อมของสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายความสุขและรายได้ ให้แก่สมาชิกในสังคม

---

10. มาร์ติลา วูเพิร์, "นโยบายสังคม" เลกซาร์ประกอบวิชา สค. 608 นโยบายและการวางแผนสังคม 1, 2530 หน้า 10 - 11 (ฉบับสำเนา)

## 1.2 องค์ประกอบของคำว่า “นโยบาย” <sup>(11)</sup>

1. นโยบายจะต้องบอกถึงหนทางที่จะไปสู่เป้าหมายนั้นว่าจะกระทำได้อย่างไร  
2. ต้องมีความเชื่อว่า สามารถเปลี่ยนแปลงในสิ่งนั้นได้ เช่น การมีนโยบาย  
สำหรับเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กยากจนไร้การศึกษา เพราะเชื่อมั่นว่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขในปัญหา  
นี้ได้

3. นโยบายจะหมายรวมถึงความตั้งใจที่จะกระทำสิ่งใด เพื่อแก้ไขปัญหานั้น  
เป็นการแสดงถึงความตั้งใจของผู้มีส่วนรับผิดชอบ ในการจะดำเนินการใดเพื่อแก้ไขปัญหานั้น

นายแพทย์ดำรง บุญยืน ได้ให้ข้อคิดว่า การจะมีนโยบายได้นั้นต้องมี  
ส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ

1. มีปัญหาเกิดขึ้น
2. มีความคิดที่จะแก้ไขปัญหานั้น
3. มีการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหานั้น

ถ้าขาดองค์ประกอบอันใดไปก็จะทำให้นโยบายนั้นยากที่จะสัมฤทธิ์ผล

## 1.3 รูปแบบของนโยบายสังคม ( Model of social policy )

### (1) The Residual Welfare of Social Policy

รูปแบบของนโยบายสังคมนี้เชื่อในหลักความจริงว่า ความต้องการของบุคคล  
จะได้รับการตอบสนองใน 2 ทาง คือ

1. จากการซื้อหาบริการที่อยู่ (ในตลาดสินค้าและบริการ)
2. การจัดหาให้โดยครอบครัว

เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการของบุคคลไม่สามารถได้รับการตอบสนองจาก  
สองช่องทางนี้แล้ว เมื่อนั้นรัฐควรเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ รัฐจะจัดบริการเพื่อสวัสดิ  
ภาพแก่ประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เพราะ

1. ขาดอำนาจซื้อ ( Purchasing Power )
2. ประชาชนที่ครอบครัวของเขาไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้



(2) The Institutional Redistributive Model of Social Policy

รูปแบบนี้มีแนวคิดที่ว่า นโยบายสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมจะเป็นในรูปแบบของสถาบันที่รัฐพึงจัดให้มีขึ้น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปให้ทั่วถึง โดยยึดหลักการของความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อรูปแบบการดำรงชีวิตของคนในสังคม และแนวคิดในเรื่องของความยุติธรรมทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายและแบ่งปันทรัพยากรของสังคม

(3) The Industrial Achievement - Performance Model of Social Policy

รูปแบบนี้ มีความเชื่อว่าคนควรได้รับสวัสดิการตามคุณความดี ตามผลงานและตามแผนผลผลิตที่เขากระทำได้ รูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ และทางด้านจิตวิทยาที่ว่า ควรจะมีรางวัลและการให้คุณโทษ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ตนปฏิบัติงาน ดังนั้น สวัสดิการหรือบริการที่บุคคลควรจะได้รับในนโยบายสังคมที่ปรากฏนั้น ควรพิจารณาจากคุณความดี ผลผลิตและการกระทำของบุคคลในลักษณะงานนั้น ๆ เพื่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจในการทำงาน และความจงรักภักดีต่อกลุ่ม ต่อหน่วยงานนั้น ๆ

รูปแบบของนโยบายสังคม ทั้ง 3 รูปแบบ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาและแยกแยะ พื้นฐาน ความแตกต่างกันของสมาชิกในสังคม และสังคมนั้น ๆ เป็นประเด็นหลักด้วย

**2. ปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี**

**ความเป็นมา** <sup>(12)</sup> การประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ 4 จัดขึ้นตามมติสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 45 เมื่อปี 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามและประเมินผลการอนุวัติยุทธศาสตร์ในโรบี เพื่อความก้าวหน้าของสตรี ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมระดับโลก เพื่อทบทวนและประเมินผลความสำเร็จของทศวรรษสตรีแห่งสหประชาชาติ เมื่อปี 2528 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา รวมทั้งกำหนดมาตรการในการเร่งรัดการอนุวัติตามยุทธศาสตร์ในโรบี ให้บรรลุเป้าหมาย ภายในปี ค.ศ.2000 และส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพของสตรี เพื่อให้สตรีได้รับความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ

**ผลการประชุม** ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ( Beijing Declaration and Platform for Action ) ซึ่งแผนปฏิบัติการประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่ <sup>(13)</sup>

---

12 อัจฉรา อุทยานินทร์, (บรรยาย) เรื่องผลสรุปจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ 4, 5 ตุลาคม 2538 ณ สหประชาชาติ ในวารสารผู้ไม่ ฉบับที่ 37 พฤษภาคม - สิงหาคม 2538 หน้า 48

13. เรื่องเดียวกัน

ส่วนที่หนึ่ง Mission Statement วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่สอง Global Framework กล่าวถึงสถานการณ์ของสตรีทั่วโลก ภูมิหลังของการจัดการประชุม และความสำคัญของแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่สามและสี่ Critical Areas of Concern และ Strategic Objective and Actions ซึ่งถือเป็นหัวใจของแผนปฏิบัติการ และประเด็นต่าง ๆ ที่ควรได้รับความห่วงใยพิเศษ 12 หัวข้อ

ส่วนที่ห้า Institutional Arrangement เรียกร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดตั้งกลไกเพื่ออนุวัติตามแผนปฏิบัติการ

ส่วนที่หก Financial Arrangement เรียกร้องให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนแผนปฏิบัติการ

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการประชุมดังกล่าว และได้ยืนยันถึงพันธกรณีที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว สำหรับกรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณา ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของกรมฯ ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่สตรี รวม 6 ประเด็น ดังนี้<sup>(14)</sup>

#### 1. สตรีกับความยากจน

ประเด็น : ความยากจนของสตรีเกี่ยวโยงโดยตรงกับการขาดโอกาส และการไม่สามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ การเข้าไปถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ เช่น สิ้นเชื้อ ที่ดิน มรดก การศึกษาและบริการสนับสนุนอื่น ๆ รวมทั้งขาดส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

#### 2. การศึกษาและการฝึกอบรมของสตรี

ประเด็น : การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการบรรลุเป้าหมายของความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ การรู้หนังสือของสตรีเป็นกุญแจสำคัญในการปรับปรุงสุขภาพ โภชนาการ และการศึกษาในครอบครัว

นอกจากนี้สตรีควรได้รับประโยชน์จากการแสวงหาความรู้ และทักษะอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากที่ได้รับมาตั้งแต่วัยเยาว์ แนวคิดของการศึกษาตลอดชีวิต เช่นนี้ รวมไปถึงความรู้ และทักษะที่ได้รับจากการศึกษาและการฝึกอบรมในระบบการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นนอกระบบ และความรู้ตามประเพณีดั้งเดิม

---

14. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงาน ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว

### 3. ความรุนแรงต่อสตรี

ประเด็น : ความรุนแรงต่อสตรี เป็นอุปสรรคหนึ่งที่เกิดขบวนการบรรลุเป้าหมาย ความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ ความรุนแรงต่อสตรีเป็นทั้งการละเมิดและทำลาย หรือเพิกถอน การที่สตรีจะได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการค้ำประกัน และการบังคับให้ค้า ประเวณี โดยที่สตรีในกลุ่มยากจนในชนบทหรือชุมชนอันห่างไกล เป็นกลุ่มที่อยู่ในสภาพเสี่ยงต่อความ รุนแรงมากเป็นพิเศษ

### 4. สตรีกับเศรษฐกิจ

ประเด็น : ชายและหญิงมีความแตกต่างกันอย่างมากในโอกาสการเข้าถึงการ ใช้อำนาจในโครงสร้างเศรษฐกิจของสังคมที่ตนอยู่ อีกทั้งมีการเลือกปฏิบัติต่อหญิงในการศึกษาและการ ฝึกอบรม การจัดจ้าง การจ่ายผลตอบแทน แม้ว่าสตรีจะเป็นสัดส่วนที่สำคัญในกำลังแรงงาน แต่มีอุปสรรค มากมายในการกีดกันความสามารถของสตรี

### 5. สิทธิมนุษยชนของสตรี

ประเด็น : สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดของ มนุษย์ทุกคน การปกป้องคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นความรับผิดชอบ ประการแรกของรัฐบาล

ความรุนแรงต่อสตรีเป็นทั้งการละเมิด และทำให้การที่สตรีจะได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานลดถอยลงหรือหมดสิ้นไป เช่น การบังคับคนเป็นทาส การขูดรีดทางเพศ การค้า สตรีและเด็กระหว่างประเทศ การบังคับค้าประเวณี และลวนลามทางเพศ

### 6. เด็กผู้หญิง

ประเด็น : ความรุนแรงทางเพศ และโรคที่ติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รวมทั้งโรคเอดส์มี ผลร้ายอย่างมหันต์ต่อสุขภาพของเด็ก และเด็กผู้หญิงจะอ่อนแอกว่าเด็กชายต่อผลที่ตามมาจากการมี สัมพันธ์ก่อนวัยและที่ไม่มีการป้องกัน

เด็กผู้หญิงมักเสี่ยงต่อความรุนแรงทุกชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงทางเพศ ซึ่งรวมถึงการข่มขืน การทารุณทางเพศ การเอารัดเอาเปรียบ การค้ามนุษย์

สรุป ในยุคโลกาภิวัตน์ หรือยุคโลกไร้พรมแดน ปัญหาของสตรี มิได้เป็นเพียง ปัญหาเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาระดับโลก ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของอารยประเทศ ขณะเดียวกันการป้องกัน แก้ไข และพัฒนาสตรี ก็มีอาจกระทำเพียง ส่วนใดส่วนหนึ่ง หากแต่ต้องกระทำไปพร้อม ๆ กันทุกส่วน ปฏิญญายักกิงเป็นอีกตัวบ่งชี้หนึ่งที่ไทยในฐานะองค์กรร่วม จะต้องแสดงเจตนาารมย์และจุดยืนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

### **3. แผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)**

3.1 ความเป็นมา <sup>15</sup> ในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมระดับโลกเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งผลจากการประชุมได้มีการประกาศปฏิญญายักกิงและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปพิจารณาร่วมกับแผนพัฒนาสตรีของแต่ละประเทศด้วย

โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เน้นคนเป็นศูนย์กลาง หรือเป็นจุดหมายหลักของการพัฒนา เริ่มตั้งแต่ปฏิสนธิไปจนตลอดชีวิต มุ่งการพัฒนาคนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจและสติปัญญา เพื่อให้เป็นทั้งคนดี คนเก่ง มีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ และให้ทุกคนมีสิทธิและมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ รวมทั้งมีส่วนร่วมการพัฒนาประเทศทุกขั้นตอน สตรีซึ่งเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาด้วย

ดังนั้นแผนพัฒนาสตรีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จัดทำขึ้นนี้จึงเป็นการนำแนวความคิดทิศทางการพัฒนาสตรีไปขยายให้เกิดเป้าหมาย และแผนงานที่เหมาะสม สอดคล้องกันต่อไป สำหรับแนวคิดและทิศทางการพัฒนาสตรี ของแผนฯมีจุดเน้นที่ <sup>16</sup>

1. เน้นพัฒนาที่ ตัวสตรี ให้สตรีทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อเป็นทั้งคนดี มีศักยภาพ มีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ และให้สตรีทุกคนมีสิทธิและมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ มีส่วนร่วมการพัฒนาประเทศทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจ

2. เน้นพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบตัวสตรี โดยมุ่งการพัฒนาทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน ตลอดจนระบบความมั่นคงทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี

---

15. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงาน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8, กรุงเทพฯ : บริษัทสัมพันธ์บริษัทจัดตั้งแอนดริวส์ จำกัด (มหาชน) 2540, หน้า 7

16. เบื้องเดียวกัน, หน้า 23

### 3.2 วิสัยทัศน์สตรีที่พึงปรารถนาในอนาคต<sup>17)</sup>

1. สตรีทุกคนได้รับการพัฒนาให้เต็มศักยภาพทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ เพื่อเป็นคนมีสุขภาพดี มีคุณภาพ ตลอดจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าตลอดทุกช่วงวัยของชีวิต

2. สตรีทุกคนได้รับสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมในทุกระดับของกลไก การตัดสินใจ อีกทั้งยังได้รับการคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมชาย รวมทั้งในการเป็นบุตร ภรรยา มารดา และสตรีโสด

3. สังคมปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

4. สังคมปราศจากการใช้ความรุนแรงต่อสตรี

### 3.3 สาระสำคัญ<sup>18)</sup>

วัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาศักยภาพของสตรีทั้งทางด้านสุขภาพกาย จิตใจ สติปัญญา สังคม ค่านิยม และจิตสำนึก โดยเพิ่มโอกาสในการรับบริการทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต

2. เพื่อให้เกิดความเสมอภาค โดยจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ทั้งทาง นิติบัญญัติ และพฤตินัย

3. เพื่อให้สตรีได้รับความคุ้มครองทุกด้าน ในฐานะที่มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมชาย รวมทั้งในการเป็นบุตร ภรรยา และมารดา

4. เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทุกระดับ รวมทั้งพัฒนาครอบครัว ชุมชน ประเทศ และประชาคมนานาชาติ

### 3.4 เป้าหมาย<sup>19)</sup>

1. สตรีมีสุขภาพดีทั้งทางร่างกาย จิตใจ มีโอกาสพัฒนาสติปัญญา ทักษะในการประกอบอาชีพ สามารถพึ่งพาตนเองและมีงานทำที่เหมาะสม

2. สตรีมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคม และการตัดสินใจในการพัฒนาทุกด้านของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร สิ่งแวดล้อม ศาสนา วัฒนธรรม สื่อมวลชน และครอบครัว

17. เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

18. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

19. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

3. ผู้จัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

4. ปรับปรุงกฎหมายและวิธีการปฏิบัติให้เพิ่มความคุ้มครองแก่สตรีที่ถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศ การข่มขืนและภรรยา ทั้งในครอบครัวและสถานที่ทำงาน

### 3.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศรี<sup>(20)</sup>

เพื่อให้การพัฒนาศรีได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาศรีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตสตรี
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาศรี
3. ยุทธศาสตร์การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มด้วยโอกาส
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาสตรี

#### จุดเน้นในแต่ละยุทธศาสตร์

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสตรี เน้นการพัฒนาศักยภาพของสตรีทั้งด้านสุขภาพพลานามัย สติปัญญา ทักษะฝีมือ และการมีงานทำ รวมทั้งการพัฒนาจิตใจ
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาศรี เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน สร้างสังคมที่มีค่านิยมที่ไม่ดีอคติทางเพศ รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี
3. ยุทธศาสตร์การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เน้นการส่งเสริมความเสมอภาคทางกฎหมาย พิทักษ์ความปลอดภัยและการให้สวัสดิการ รวมทั้งส่งเสริมให้สตรีได้มีส่วนร่วมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทุกระดับ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มด้วยโอกาส เน้นการพัฒนากลุ่มด้วยโอกาส ให้ได้รับการพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพตามขีดความสามารถของแต่ละบุคคล รวมทั้งได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาสตรี เน้นการปฏิรูประบบการบริหารจัดการในรูปหน้าที่ มีเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลตัวบ่งชี้ งานวิจัย และการใช้เทคโนโลยีทางการสื่อสารเพื่อการพัฒนาสตรี

20. เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

ในรายละเอียดของการทำงานพัฒนาสตรี ได้มีการพิจารณาประเด็นจากปัญหา ปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย บรรจุในแผนพัฒนาสตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2540 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ และ เอกชน นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการพัฒนาสตรีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ต่อไป

#### **4. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2541) ในส่วนของสตรีกับ ธุรกิจบริการทางเพศ <sup>(21)</sup>**

##### **4.1 ความหมาย**

ธุรกิจบริการทางเพศ คือ การดำเนินธุรกิจที่ผู้ประกอบการจัดหาบุคคลอื่นมาเพื่อการ ค้าประเวณี หรือเอื้ออำนวยให้มีการค้าประเวณี ในสถานบริการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.สถานบริการ 2509 เช่น โรงแรม บาร์ สถานอาบอบนวด โรงน้ำชา ฯลฯ และในสถานที่ซึ่งผิดกฎหมาย เช่น ซ่อง

##### **4.2 สภาพปัญหา**

ธุรกิจบริการทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งย่อมเกิดผลกระทบมากมายต่อประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะธุรกิจบริการทางเพศ ในลักษณะโสเภณีเด็ก เป็นธุรกิจที่ให้ประโยชน์และรายได้สูง กลุ่มเด็กที่เข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ที่สำคัญ คือ กลุ่มเด็กในเมือง ซึ่งค้าประเวณีเป็นครั้งคราว และกลุ่มเด็กหญิงในชนบท สำหรับกลุ่มเด็กหญิงในชนบท แบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

1. กลุ่มสมัครใจ ซึ่งเป็นกลุ่มค่อนข้างน้อย โดยมีสาเหตุหลักเกิดจากการถูกส่งเงินทางเพศตั้งแต่อายุน้อย และถูกกระทำซ้ำซากจนกลายเป็นความเคยชินและนำไปสู่การค้าประเวณีในที่สุด
2. กลุ่มที่ถูกนำตัวไปขายให้สถานค้าประเวณี ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด โดยการบังคับของพ่อ แม่ ญาติ ผู้ปกครอง หรือถูกชักจูงโดยเอเยนต์ที่อาศัยผลประโยชน์ต่อเด็กและครอบครัว
3. กลุ่มถูกบังคับข่มขืนใจให้ค้าประเวณี ซึ่งอาจจะเป็นเพราะถูกล่อลวง หรือถูกลักพาตัวไปขายให้กับสถานค้าประเวณี โดยเอเยนต์ ญาติ หรือคนรู้จัก

21. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สำนักงาน คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านจัดทำแผนงานหลักสตรี, นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2541) บทที่ 11 กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน) 2537

#### 4.3 สาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 1. ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ผลักดันให้ประชาชนในภาคชนบทอพยพเข้าเมือง ก่อผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวสตรีในชนบทต้องหาทางออกมาประกอบธุรกิจบริการทางเพศมากขึ้น อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจบริการทางเพศก็เพิ่มขึ้น เพราะก่อผลรายได้ค่อนข้างสูงในด้านผู้ซื้อบริการทางเพศก็เพิ่มขึ้น เพราะกลุ่มชายบางกลุ่มมีอำนาจการซื้อเพิ่มขึ้น อีกทั้งสามารถหาซื้อบริการได้อย่างสะดวกสบาย

##### 2. ปัจจัยทางด้านสถาบันครอบครัว

สภาพสังคมเศรษฐกิจที่ บิดา มารดาต้องออกไปประกอบอาชีพนอกบ้านมีเวลาอบรมเลี้ยงดูลูกน้อยลง ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวและเด็ก ๆ หาทางออกในรูปแบบต่าง ๆ กัน รวมทั้งการใช้บริการทางเพศ หรือถูกล่อลวงและผลักดันเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศ

##### 3. ปัจจัยทางการศึกษา

หลักสูตรการศึกษานานาชาติ บังคับ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีวิตที่เหมาะสมและถูกต้องในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน ประชาชนยังได้รับการศึกษาน้อยเป็นเหตุให้ถูกล่อลวงได้ง่าย บางส่วนไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพ ทำให้ต้องประกอบอาชีพที่ง่ายและไม่ต้องใช้ทักษะพิเศษ

##### 4. ปัจจัยจากสื่อมวลชน

อิทธิพลจากสื่อมวลชน และสิ่งพิมพ์ประเภทต่าง ๆ ที่ชี้นำยั่วยุควิถีความต้องการทางเพศ ส่งผลสนับสนุนธุรกิจบริการทางเพศ

#### 4.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี

ปัญหาโสเภณีเด็กถือเป็นปัญหาเร่งด่วน ที่รัฐต้องแก้ไข เนื่องจากการค้าประเวณีของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า เด็กหญิงที่จบชั้นประถมศึกษาจะถูกชักพาเข้าสู่การค้าประเวณี ในบางชุมชนทางภาคเหนือไม่พบเด็กหญิง เพราะได้เคลื่อนย้ายจากหมู่บ้านไปทำการค้าประเวณี ขณะที่การค้าประเวณีเป็นระบบที่ดำรงอยู่ทั้งในสังคมอุตสาหกรรมและสังคมที่กำลังพัฒนา เป็นรูปแบบของการใช้เพศสัมพันธ์ในเชิงการค้า แนวทางในการพิจารณาปัญหาจึงจำแนกได้ ดังนี้



1. แนวทางมองโสเภณีเป็นอาชญากร (Criminalization)

สังคมมองว่าโสเภณีเป็นความจำเป็นที่ชั่วร้ายในสังคม จำเป็นต้องให้มีอยู่ เพื่อพิทักษ์ปกป้องผู้หญิงดีให้รอดพ้นจากการข่มขืน และเหยื่อสนองความต้องการทางเพศของชาย โดยถือว่าชายมีความต้องการทางเพศมากกว่าหญิง แนวทางนี้จึงยอมให้มีโสเภณี มีการควบคุมและลงโทษ เพื่อป้องกันมิให้โสเภณีประกอบกิจการอย่างประเจิดประเจ้อ เป็นแนวทางที่ยอมรับหญิงค้าประเวณี และในขณะเดียวกันกับปกป้องประโยชน์ผู้ซื้อชายด้วย

2. แนวทางถวญยอมรับโดยควบคุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization)

มีจุดยืนเช่นเดียวกับแนวคิดที่ 1 แต่ยอมรับสภาพความเป็นจริง และยอมจำนนว่าไม่สามารถขจัดโสเภณีให้หมดไป จึงควรทำให้ถูกต้อง มีกฎหมายควบคุมผู้ค้าบริการทางเพศหรือโสเภณี ด้วยวิธีจดทะเบียนโสเภณี เพื่อควบคุมกามโรคและอื่น ๆ ทั้งยังสามารถจัดเก็บภาษีจากหญิงที่ค้าประเวณีได้ด้วย

3. แนวทางการขจัดการค้าประเวณีโดยสิ้นเชิง (Abolition)

แนวทางนี้มองเห็นว่าระบบการค้าประเวณีเป็นระบบการค้ามนุษย์ จึงควรขจัดให้หมดสิ้นไป โดยใช้มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ถูกค้า และต้องการลงโทษนักค้ามนุษย์

แนวทางนี้แยกการวิเคราะห์โสเภณี และระบบการค้าประเวณี

4. แนวทางเลิกมองโสเภณีเป็นอาชญากร (Decriminalization)

มีวิธีการมองเช่นเดียวกับแนวทางที่ 2 คือ แยกโสเภณีออกจากระบบการค้าประเวณี และแยกโสเภณีออกเป็นประเภทที่ถูกบังคับ และที่เลือกจะเป็นเนื่องจากรายได้ดีกว่า

แนวทางนี้ เสนอให้ยกเลิกกฎหมาย ที่จับกุมลงโทษโสเภณีและให้ใช้กฎหมายอาญา และอื่น ๆ ดำเนินการกับผู้แสวงหาผลประโยชน์ บังคับค้าผู้หญิง แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ผู้หญิงสามารถค้าประเวณีได้โดยไม่ต้องถูกจับกุมลงโทษ หรือถูกหาผลประโยชน์จากร่างกายของตนตลอดจนสามารถพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนได้ ในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่ง

4.5 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการหลัก

มาตรการทางเศรษฐกิจ

1. พัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทบนพื้นฐานทางการเกษตร โดยสนับสนุนให้เป็นแผนหลักในแผนพัฒนาจังหวัด เน้นจังหวัดที่มีปัญหาหญิงต้องออกมาขายบริการทางเพศ และปัญหาแรงงานหญิง

2. ดำเนินการเฝ้าระวังและสกัดกั้นไม่ให้มีการล่อลวง ชื้อ ขาย หรือบังคับให้หญิงไปค้า  
ประเวณี

มาตรการทางการศึกษา

1. สร้างเสริมและอบรมปลูกฝังค่านิยมและเจตคติที่เคารพในเกียรติ สิทธิ และคุณค่า  
แห่งความเป็นมนุษย์ และให้มีค่านิยมที่ถือว่าคุณธรรมทางเพศ เป็นสิ่งสำคัญ หญิงและชายเท่ากัน โดยให้มี  
การสั่งสอน อบรม ประพฤติปฏิบัติกันในครอบครัว โรงเรียน รวมทั้งในการเรียนรู้จากกระบวนการสังคม สิ่งแวดล้อม และสื่อมวลชน

2. ให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาและเพศสัมพันธ์ ซึ่งจะต้องจัดเสนอโดยมีความมุ่งหมาย  
ขอบเขต และวิธีการอันเหมาะสมแต่ละวัน

3. ปลูกฝังค่านิยมและค่านิยมคนในสังคม ให้เห็นความสำคัญของสถาบันครอบครัว  
และการพัฒนาเด็กให้มากขึ้น

มาตรการด้านการเผยแพร่ข้อมูลและกาประชาสัมพันธ์

1. หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการป้องกัน แก้ไข ปัญหาธุรกิจ  
บริการทางเพศ โดยใช้สื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

2. สนับสนุนด้านข้อมูลแก่องค์กรเอกชน องค์กรศาสนา องค์กรในท้องถิ่น เพื่อให้มี  
บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลในระดับท้องถิ่น และร่วมกันแก้ปัญหา

3. ให้ความรู้แก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง โดยเฉพาะในชนบทและชุมชนแออัดในด้าน  
ความผิดทางกฎหมาย ศีลธรรม

มาตรการด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพ

1. เฝ้าระวังการจัดบริการสงเคราะห์ พัฒนา เพื่อป้องกันและแก้ไขบุคคล

กลุ่มเป้าหมาย ตามนโยบายการลดและจำกัดธุรกิจบริการทางเพศ แทนการลงโทษ บังคับจดทะเบียน  
เพื่อหวังจะควบคุมโรคควบคุมไปกับมาตรการด้านต่าง ๆ

2. ดำเนินการฟื้นฟู รักษา สงเคราะห์ ผูกอาชีพ ที่เหมาะสมแก่หญิงที่ประกอบอาชีพ  
ค้าบริการทางเพศ ให้ปรับเปลี่ยนมาประกอบอาชีพอื่น

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ พบว่า มีงานวิจัยที่ศึกษาถึงกระบวนการในการแก้ไขปัญหาโสเภณี และการประเมินนโยบายของรัฐ จากโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ไร้พจนสมควร ดังนี้

นภา เศรษฐกร <sup>22</sup> ศึกษาเรื่อง “กระบวนการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ : กรณีศึกษาโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง” พบว่า โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท สามารถสกัดกั้นมิให้สตรีต้องทิ้งถิ่นไปประกอบอาชีพนอกหมู่บ้าน การฝึกอบรมวิชาชีพ ตัดเย็บเสื้อผ้า สร้างความพอใจให้กับสตรี เพราะนอกจากไม่ต้องเดินทางแล้วยังได้อยู่กับครอบครัว และได้รับการและสวัสดิการระหว่างฝึกอบรม เช่น การให้ค่าปรึกษาแนะนำ เงินยืมชีพ การจัดหางานให้ทำในเขตภูมิลำเนาหลังจากสำเร็จการฝึกอบรม การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ

อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติม เช่น การให้บุคคลในครอบครัวมีความมั่นคงในด้านอาชีพและรายได้ การอบรมพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สมาชิกในครอบครัว สาขาวิชาชีพที่ฝึกควรมีความหลากหลาย การอบรมให้ความรู้ในเรื่องของวิชาการ การตลาดและการรวมกลุ่มให้มากขึ้น

ดร.พศิน แดงจวง <sup>23</sup> ได้ทำการศึกษาประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท พบว่า โครงการประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง (50-70%) กล่าวคือ มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีการใช้สถานที่ต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นศาลาวัด ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์ฝึกอบรม การใช้งบประมาณที่ผ่านมาจึงเป็นไปเพื่อการดำเนินงานทั้งสิ้น และโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทถือเป็นรูปแบบการพัฒนาแบบผสมผสานที่ใช้ของที่มีอยู่แล้วให้คุ้มค่า มีความหมายและมีประโยชน์ต่อชุมชน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาก็พบข้อจำกัดว่าผู้สำเร็จการอบรมร้อยละ 40 ได้ประกอบอาชีพตามที่ฝึกอบรมมา ร้อยละ 30 รวมกลุ่มประกอบอาชีพในชุมชน และร้อยละ 20 เข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ประชาสงเคราะห์จัดหาให้ จะมีเพียงร้อยละ 10 ที่ประกอบอาชีพในสถานที่ที่ถูกจัดว่าเสี่ยงต่อการเข้าสู่อาชีพขายบริการทางเพศแบบแอบแฝง

---

22. นภา เศรษฐกร, กระบวนการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ : กรณีศึกษาโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง, 2538

23. พศิน แดงจวง, ดร. รายงานการวิจัยประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท, 2538

ในการนี้ ดร.พศิน เสนอว่าในการดำเนินโครงการควรมีการศึกษาสภาพบริบทให้ต้องแท้  
ว่า แ่งใดที่มีความต้องการแท้จริงที่จะฝึกอบรมอีกทั้งควรประสานความร่วมมือกับองค์กรชุมชนให้มีส่วน  
ร่วมมากขึ้นในมิติต่าง ๆ จนถึงขั้นความรับผิดชอบมากที่สุด

เปรมสุข คำนาคสุกุล<sup>( 24 )</sup> ศึกษาความรู้ความเข้าใจและทัศนคติต่อการค้าประเวณี :  
กรณีการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง

เปรมสุขได้ศึกษาการจัดบรรยากาศการเรียนรู้ บรรยากาศทั่วไปในขณะที่ฝึกอบรม ความรู้  
ความเข้าใจ และทัศนคติต่อการค้าประเวณีของผู้ที่ผ่านการอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ จังหวัดลำปาง  
พบว่า การจัดบรรยากาศการเรียนรู้ในขณะที่ฝึกอบรมที่เป็นการฝึกอาชีพ และอบรมจริยธรรม มีอิทธิพลต่อ  
พัฒนาการด้านความรู้ ความเข้าใจต่อการค้าประเวณีเพียงเล็กน้อย ควรปรับปรุงหลักสูตร เพิ่มเวลาให้กับ  
การเรียนรู้การสอนเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปในชีวิตประจำวัน เช่น จริยธรรม โรคเอดส์ ฯลฯ และควรมีการ  
ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการ  
ค้าประเวณี เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายอย่างได้ผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้  
เปรมสุขยังพบว่าบรรยากาศทั่วไปในขณะที่ฝึกอบรมมีส่วนเกี่ยวข้องในลักษณะสร้างความพอใจ และสนใจ  
ให้ต้องการฝึกอบรม ควรเสริมสร้างบรรยากาศในลักษณะการยอมรับซึ่งกันและกัน โดยมีกิจกรรมสร้าง  
ความสนุกสนาน ความรักใคร่กลมเกลียว ซึ่งจะมีผลต่อพัฒนาการด้านทัศนคติ

เสาวนีย์ โชนพัตร<sup>( 25 )</sup> ได้ทำการศึกษาการประเมินผลการนำนโยบายการพัฒนาทักษะ  
อาชีพสตรีในชนบทไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท วัดสหกรณ์-  
ธรรมาราม ตำบลเขื่อนมาก อำเภอรำแพง จังหวัดเชียงใหม่

พบว่า ปัจจัยทางสังคมได้แก่ ปัญหาโสเภณีเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องพัฒนาโครงการ  
ฝึกอาชีพ โดยให้การสนับสนุนอย่างเต็มรูปแบบทั้งด้านทรัพยากรวัสดุ บุคคล หลักสูตร และการดำเนินงาน  
สนับสนุนส่งเสริมในลักษณะเป็น Package เพื่อให้โครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จ

---

24. เปรมสุข คำนาคสุกุล. "ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติต่อการค้าประเวณี กรณีการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรี  
ชนบท จังหวัดลำปาง". ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.  
2538

25. เสาวนีย์ โชนพัตร. "การประเมินผลการนำนโยบายการพัฒนาอาชีพสตรีในชนบทไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้าง  
ชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท วัดสหกรณ์ธรรมาราม ตำบลเขื่อนมาก อำเภอรำแพง จังหวัดเชียงใหม่". ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2539

นโยบายการพัฒนาทักษะอาชีพสตรีชนบท ได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น มีเนื้อหาสาระนโยบายที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ เนื้อหา วิธีการดำเนินงาน และกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากคนในสังคม ได้แก่ ภาคเอกชน ธุรกิจ สื่อมวลชน องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไปในระดับที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตามผู้ศึกษา ได้เสนอแนะว่าควรมีการส่งเสริมให้สตรีที่สำเร็จการฝึกอบรมได้มีการพัฒนาตนเองทั้งด้านวิชาชีพ และวิชาสามัญตามความสมัครใจ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญ ทั้งทางด้านวิชาชีพและประสบการณ์ชีวิต

กล่าวโดยสรุป ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าโครงการควรเพิ่มน้ำหนักในด้านการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องรับการอบรม รวมทั้งการเพิ่มเนื้อหาการฝึกอบรมให้มีความหลากหลายและเพิ่มทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็น ภายหลังจากการสำเร็จการฝึกอบรมแล้ว

### บทที่ 3

## ความเป็นมาของนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทย

### 3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับปัญหาโสเภณีในประเทศไทย <sup>(26)</sup>

- โสเภณีในประเทศไทย ตามหลักฐานที่เขียนไว้พบว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา ยอมให้มีการค้าประเวณีได้ แต่จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ในช่วงปลายรัชกาลที่ 4 ชาวจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย และไม่ได้นำครอบครัวเข้ามาอยู่ด้วย จึงเป็นเหตุให้ต้องการบริการทางเพศจากหญิงโสเภณี

- ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รูปแบบของหญิงโสเภณี คือ “นางประจำสำนัก” ซึ่งอยู่ในรูปของหญิงทาส โดยมีนายเงินเป็นเจ้าของสิทธิขาด ซึ่งกฎหมายไทยในสมัยนั้นถือว่าทาสเป็นทั้งวัตถุและเป็นทั้งบุคคลตามกฎหมาย รูปแบบการค้าประเวณีจะมีนายเงินหรือเจ้าของสำนักโสเภณีคอยดูแลควบคุมความประพฤติของหญิงโสเภณีให้ปฏิบัติต่อชายที่มาเที่ยว

- ในปี พ.ศ.2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศให้มีการเลิกทาสขึ้น ทำให้นางทาสส่วนหนึ่งสมัครใจเป็นโสเภณีหาเลี้ยงชีพ จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ.127 <sup>27</sup> โดยรัฐเปิดให้ค้าประเวณีโดยถูกกฎหมายด้วยการให้จดทะเบียนโรงหญิงนครโสเภณีแล้วเก็บภาษีเข้ารัฐ เพื่อวัตถุประสงค์จะควบคุมโรคให้ได้ แต่ไม่เป็นผล เพราะมีการค้าประเวณีนอกระบบจดทะเบียน มีการแพร่ระบาดของกามโรค

ต่อมาประเทศไทยสนองนโยบายของสหประชาชาติ ในการขจัดปัญหาการเอาเปรียบหญิงและละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการยกเลิกการค้าประเวณีที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 โดยประสงค์จะปราบการประกอบอาชีพดังกล่าว โดยให้ถือว่าเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมายเอาโทษแก่หญิงตลอดจนบรรดาผู้มีส่วนร่วมในการค้า เช่น เจ้าของกิจการ ผู้รับจ้างให้มีการค้าประเวณี จนกระทั่งกรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งใช้บังคับมานาน เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 21 ธันวาคม 2539

26. คณะนักศึกษา สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล “ประมวลผลสถานการณ์ ความรู้ และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโสเภณีในประเทศไทย” ใน NICS: แฉอปลอดโสเภณี, จรรยา เศรษฐบุตร และ สุภาณี เวรพงศา รวมรวม, นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, เอกสารวิชาการ หมายเลข 184 หน้า 172 - 176

27. เดียงเคียวกัน, หน้า 176.

มีสาระสำคัญลงโทษหญิงผู้ค้าประเวณีให้น้อยลง ลงโทษผู้เที่ยวเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในสถานการค้าประเวณี เพิ่มโทษจำคุกและปรับแก่ผู้จัดหา เจ้าของกิจการดูแล ผู้ควบคุมสถานการค้าประเวณี ผู้หลงเห็นเยี่ยงกั๊กชิ่งผู้อื่นให้ทำการค้าประเวณีให้สูงขึ้น ลงโทษบิดามารดา ผู้ปกครองที่มีส่วนรู้เห็นให้บุตรค้าประเวณี โดยจำคุกและปรับหรือถอนอำนาจปกครอง สำหรับนโยบายสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 จะพบสาระสำคัญด้านสังคม ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) <sup>(28)</sup>

ตามโครงสร้างของแผนฯ จะพบว่านโยบายทางสังคมเป็นหนึ่งในนโยบายของการพัฒนาเศรษฐกิจ เรียกว่านโยบายทางสังคม ซึ่งจะประกอบด้วย นโยบายทางสาธารณสุขและนโยบายทางการสังคม สงเคราะห์ ซึ่งในส่วนของนโยบายสังคมสงเคราะห์นั้น มีแนวคิดทางด้านสวัสดิการสังคมบ้าง ซึ่งประกอบด้วย นโยบายทางด้านอาคารสงเคราะห์ และนโยบายการประชาสงเคราะห์ แนวคิดของนโยบายมุ่งทางด้านทำให้ ความช่วยเหลือและการสงเคราะห์เป็นเงิน หรือสิ่งของแก่บุคคลผู้มีปัญหา ดังเหตุผลที่ระบุในแผนฉบับนี้ว่า "จะสงเคราะห์คนยากจน ผู้มีรายได้น้อย เด็กซึ่งไร้ผู้อุปการะ ตลอดจนคนชราซึ่งไร้ที่พึ่ง คนพิการ คนทุพพลภาพ และผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ให้ได้รับการเลี้ยงดู บำรุงรักษาและสงเคราะห์ เท่าที่ควร"

สำหรับการแปรนโยบายสังคมมาเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อการให้บริการสังคมของแผนพัฒนา ฉบับนี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายสังคม ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ

1.1 เพื่อจะปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวชนบทส่วนใหญ่ ให้เจริญก้าวหน้าในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการปกครองตนเองเพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของชาวชนบทให้สูงขึ้น

1.2 เพื่อจะเปลี่ยนแปลงแนวคิดของชาวชนบทเสียใหม่ ให้รู้สึกช่วยตนเอง ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเองและท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือในทางวิชาการ จัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือวัสดุ หรือทางการเงินเท่าที่จำเป็น หรือเฉพาะส่วนที่เกินกำลังของประชาชนเท่านั้น

โครงการประชาสงเคราะห์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนที่ประสบความเดือดร้อนไม่มีที่พึ่ง ประกอบด้วยหลายโครงการด้วยกัน คือ โครงการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ สำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการ นิคมสร้างตนเอง และโครงการนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา

28. มาริสา กุเพรย์, การศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด และหลักการของนโยบาย (แนวคิด ความหมาย และการนำไปปฏิบัติ), แผนอค์ คณะกรรมการวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527, หน้า 16

2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) <sup>(29)</sup>

แนวคิดของแผนยังคงมองว่าสังคมจะเป็นมรรควิธีที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุผลมากกว่าจะคำนึงถึงการมีนโยบายสังคมเพื่อสวัสดิภาพ สำหรับการแปรนโยบายสังคมมาเป็นแนวทางการให้บริการสังคมของแผนนี้ มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคนและการมีงานทำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

1.1 การสร้างโอกาสการมีงานทำขึ้นให้ได้เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงาน

1.2 ส่งเสริมการทำงานในชนบท ให้มากขึ้นเพื่อผ่อนคลายปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ

1.3 ปรับปรุงคุณภาพทรัพยากรกำลังคนของประเทศไทย โดยการศึกษาการฝึกอบรมและการยกระดับฝีมือ เพื่อสนองความต้องการกำลังคนทั้งปัจจุบันและอนาคต

2. แผนพัฒนาสังคมและสวัสดิการอุปการ ประกอบด้วยบริการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์และแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการปรับปรุงระบบสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถครองชีพด้วยความสงบสุขและส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค เช่น การพัฒนาชนบท มีโครงการส่งเสริมอาชีพโครงการพัฒนาชุมชน การพัฒนาสังคมสงเคราะห์ มีโครงการด้านสังคมสงเคราะห์ของรัฐ และโครงการสังคมสงเคราะห์ในส่วนของเอกชน การแรงงาน เน้นการส่งเสริมสวัสดิภาพแรงงาน การจัดโครงการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ และการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือ ตลอดจนการคุ้มครองแรงงานเพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) <sup>(30)</sup>

ในแผนนี้ ในส่วนของสังคมจะปรากฏในรูปของแผนสาขากิจการสังคม ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ว่าจะเพิ่มโอกาสการมีงานทำ การยกระดับรายได้ของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มเกษตรกรและคนงานให้สูงขึ้น เพื่อที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับแนวทางการพัฒนาสังคมในแผนฉบับนี้ ได้มีการพูดถึงการสังคมสงเคราะห์แก่สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการ โดยจะส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น

การแปรนโยบายสังคมมาสู่การปฏิบัติในส่วนของกิจการสังคม ครอบคลุมงาน

5 ประเภท คือ

29. เบื้องเดียวกัน, หน้า 20

30. เบื้องเดียวกัน, หน้า 25



1. การแรงงาน จัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพระดับภาค

2. การพัฒนาชุมชน

3. การจัดสรรที่ดิน และนิคมสร้างตนเอง

4. การสงเคราะห์ชาวเขา

5. การศาสนาและศิลปากร

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ...ฉบับที่ 4 (2520-2524) <sup>(31)</sup>

สาระสำคัญ มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเน้นการกระจายบริการสังคมทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ด้านอาหารและโภชนาการไปสู่ชนบท เพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ การแก้ปัญหาการว่างงาน ในแผนฯฉบับนี้ มีการกล่าวถึงการกระจายรายได้ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม รวมทั้งแบ่งแนวทางการพัฒนาเฉพาะเรื่องทางสังคม ออกเป็น

- การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน

- การกระจายบริการสังคม

- การพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นเฉพาะเรื่อง ใน 5 เรื่อง คือ ด้านยาเสพติดให้โทษ

ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน บทบาทของสตรีในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาเด็กและเยาวชน

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ...ฉบับที่ 5 (2525-2529) <sup>(32)</sup>

วัตถุประสงค์ของแผนฯ ประกอบด้วยพื้นฐานเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ พัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม แก้ปัญหาความยากจนในชนบทหลัง ปรสงานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ และปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์ โดยในแผนนี้จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทมากกว่าที่ปรากฏในแผนฯที่ผ่านมา ส่วนนโยบายทางสังคมที่น่าสนใจได้แก่ แผนนโยบายการพัฒนาสังคม ประกอบด้วยการพัฒนาสตรี การพัฒนาเด็ก และเยาวชน การพัฒนาชาวเขา

31. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

32. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ( 2530 - 2534 ) <sup>(33)</sup>

มีวัตถุประสงค์ด้านสังคม เพื่อการพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบท และในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน โดยมีกลุ่มแผนงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มแผนงานพัฒนาคุณภาพคน และแรงงาน กลุ่มแผนงานเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม แผนงานปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม

1.1 กลุ่มแผนงานพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน จะประกอบด้วยแผนพัฒนาการศึกษาและมีกิจกรรม แผนงานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม แผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน

1.2 กลุ่มแผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม ประกอบด้วย แผนงานสวัสดิการสังคมและแผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.3 กลุ่มแผนงานกลไกการปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านสังคม คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งให้ความสำคัญไปที่สถาบันครอบครัว และบทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกระดับ

(2) แผนพัฒนาชนบท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

7. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ( 2535 - 2539 ) <sup>(34)</sup>

สาระสำคัญในแผนฯ ที่เกี่ยวข้องกับสังคม ประกอบด้วย

การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์ให้กลุ่มเป้าหมายรวม 6 กลุ่ม ได้แก่ เกษตรกรยากจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตรกรรม กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว-ขนาดเล็ก และธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง และมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น

33. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก ( 2530 - 2534 )

34. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด ( 2535 - 2540 )

### การกระจายรายได้

- การพัฒนาชนบท ให้มีงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด เพื่อยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท ขณะเดียวกันก็วางมาตรการเพื่อสนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน

- การพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มโอกาสการศึกษาต่อในระดับมัธยม ปริญญาตรีและปริญญาโท สวัสดิการแรงงานและสังคมควบคู่ไปด้วย

## 2. การกระจายการพัฒนาเมืองและบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค

### 2.1 การพัฒนาเมืองไปสู่ภูมิภาค

2.1.1 แนวทางการพัฒนาอาชีพและสภาพแวดล้อมคนยากจนในเมือง โดยมีแนวทางหลักในการเพิ่มรายได้และความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การปรับปรุง และจัดหาที่อยู่อาศัย การยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาชุมชน เช่น การส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง ส่งเสริมการฝึกอบรม พัฒนาฝีมือแรงงานและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส

2.2 การกระจายบริการพื้นฐานทางสังคมสู่ชนบท เช่น บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรม ส่งเสริมการฝึกอาชีพ และยกระดับคุณภาพชีวิต เช่น ให้การฝึกอาชีพและทักษะในการประกอบอาชีพแก่สตรีในชนบท การเสริมสร้างการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีพัฒนาการของการให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสังคม เป็นลำดับ โดยจะเป็นกลุ่มเฉพาะเจาะจงเด็กและสตรีในแผนฯ 5 ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ การศึกษาและการฝึกอบรม ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตามปัญหาโสเภณีก็มีได้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ เนื่องจากผลของการพัฒนานี้ส่งผลต่อการสร้างความสลับซับซ้อนของปัญหา ความมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้อย่างสมบูรณ์แบบ จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จและรัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ และปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์และท่าทีของการดำเนินงานเพื่อที่บุคคลและครอบครัวจะสามารถช่วยเหลือตนเองให้ได้ รับการตอบสนองของความต้องการของตนและครอบครัวได้

### 3.2 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

#### ความเป็นมาของโครงการ

ด้วยสภาพปัญหาการประกอบธุรกิจบริการทางเพศเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน มีการดำเนินการอย่างเป็นธุรกิจและกระบวนการขยายวงกว้างไปยังต่างประเทศจนเรียกได้ว่า เป็นธุรกิจข้ามชาติ ผู้ประกอบการได้หาวิธีการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือหญิงที่จะมาให้บริการโดยไม่คำนึงถึงเกียรติ ศักดิ์ศรีของสตรี และคุณธรรมของสังคมไทย ประกอบกับสภาพสังคมไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาของครอบครัวในชนบทยังด้อยโอกาสทุกด้าน อันเป็นแรงผลักดันให้ทุกคนในครอบครัวต้องดิ้นรนหางานทำ สตรีและเด็กหญิงจำนวนมากต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร และจำยอมประกอบอาชีพต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้ รวมทั้งการทำงานในสถานบริการต่าง ๆ ร้านอาหาร ภัตตาคาร ซึ่งในที่สุดก็ถูกชักนำเข้าสู่การค้าบริการทางเพศ โดยเฉพาะเด็กหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องประกอบอาชีพค้าประเวณีเป็นจำนวนมากโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

รัฐบาลทุกสมัยมิได้นิ่งนอนใจ ได้พยายามหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอดและในรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายเด่นชัดที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

จากนโยบายดังกล่าว ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ อย่างเข้มงวดกวัดวั้น เป็นเหตุให้สตรีที่ประกอบอาชีพค้าประเวณีที่ถูกตำรวจจับกุมหรือได้รับการช่วยเหลือออกมาจากสถานบริการทางเพศ เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเป็นจำนวนมาก แต่บุคคลเหล่านี้เมื่อกลับไปแล้วก็ไม่สามารถประกอบอาชีพให้มีรายได้เพื่อดำรงชีวิตโดยปกติสุขได้ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ต้องหวนกลับไปประกอบอาชีพเดิมอีก

ด้วยเหตุนี้ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้พิจารณาจัดทำโครงการฝึกอบรมอาชีพให้กับสตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ โดยเน้นพื้นที่ที่บุคคลกลุ่มเป้าหมายเดินทางกลับภูมิลำเนาเป็นจำนวนมาก คณะรัฐมนตรีได้สนับสนุนอนุมัติงบประมาณดำเนินการ เพื่อให้การฝึกอบรมอาชีพแก่สตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาจากบกลาง จำนวน 7.2 ล้านบาท เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2536 เป็นโครงการเร่งด่วน ตั้งแต่กุมภาพันธ์ 2536 จึงเป็นที่มาของโครงการ "สร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท"

### 3.3 แนวคิดของโครงการ

นอกจากนี้โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท มีแนวคิดของการทำงานที่ว่า "คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน" ด้วยการนำผู้บริหารระดับสูงของกรมประชาสงเคราะห์ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไปได้มีโอกาสสัมผัสกับชุมชนในชนบท โดยไม่ต้องรอรับรายงานจากพื้นที่อย่างเดียว โดยถือว่าหมู่บ้านเป็นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย และประชาชนเป็นครู ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ดำเนินโครงการนำผู้บริหารประสานชุมชนขึ้นเป็นโครงการนำร่อง เมื่อวันที่ 6-7 กุมภาพันธ์ 2536 โดยมีนักบริหารระดับสูงของกรมประชาสงเคราะห์ รวม 19 คน ไปเยี่ยมเยียนและพักค้างคืนกับประชาชนในพื้นที่บ้านคำกลาง หมู่ที่ 2 และบ้านสันทราย หมู่ที่ 3 ตำบลป่าซาง อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ซึ่งจากการศึกษาชุมชนในครั้งนี้ทำให้ทราบข้อมูลสภาพปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาเด็กหญิงในหมู่บ้านที่อพยพไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมต่างถิ่นพบว่า ประมาณ 80% ของผู้ไปทำงานต่างถิ่นเป็นสตรี อายุระหว่าง 15-30 ปี ซึ่งมีทั้งที่อพยพไปทำงานต่างจังหวัด กรุงเทพฯ และต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่นิยมไปประกอบอาชีพด้านบริการ นอกจากนี้ยังพบว่า บิดา มารดา เป็นผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุดต่อการตัดสินใจให้บุตรสาวไปประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ซึ่งสรุปได้ว่ามาจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ปัญหาความยากจน เนื่องจากการทำงานไม่ได้ผล ครอบครัวมีหนี้สิน
2. ปัญหาด้านการศึกษา ผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่ได้ศึกษาต่อ มีถึงร้อยละ 50% และบุคคลเหล่านี้ยังไม่ได้รับการฝึกอบรมอาชีพแบบครบวงจร เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง ประกอบกับได้พบเห็นตัวอย่างของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ที่ไปประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ทำให้ต้องการไปประกอบอาชีพดังกล่าวโดยขาดความยั้งคิด
3. ปัญหาด้านค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง แม้ว่าสตรีและครอบครัว บางส่วนมีทัศนคติไม่เห็นด้วยกับการประกอบอาชีพไม่เหมาะสม แต่ก็ขาดทางเลือกในการประกอบอาชีพ ประกอบกับขาดแรงต้านทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสถาบันทางสังคมในชุมชน สิ่งเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้บิดา มารดาและสตรีตัดสินใจไปประกอบอาชีพดังกล่าว

๓  
12.05.6

เลขเรียกหนังสือ.....	๘ 447 ๖ 2541	๑-2
เลขทะเบียน.....	5780	
วันที่.....	2.5 19.81. 2545	

จากข้อมูลสภาพปัญหาเกี่ยวกับการอพยพไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีชนบท ซึ่งพบจากการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทตามนโยบายเร่งด่วนของ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ในสมัยนั้นประกอบกับข้อมูลที่ได้รับทราบจากการดำเนินงานโครงการนักบริหาร ประสานชุมชนที่อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ของกรมประชาสัมพันธ์ดังกล่าวแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ได้วางแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้โครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้ <sup>(35)</sup>

1. กำหนดให้มีการฝึกอบรมอาชีพในพื้นที่หมู่บ้าน ในพื้นที่จังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งขยายผลการดำเนินงานป้องกันปัญหาไปยังกลุ่มเยาวชนสตรีที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่มีโอกาสศึกษาต่อ เนื่องจากแนวโน้มความต้องการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการนี้มีผู้แสดงความประสงค์เข้ารับการฝึกอาชีพมากเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีเยาวชนสตรีที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่มีโอกาสศึกษาต่อ หรือไม่มีโอกาสรับการฝึกอบรมอาชีพอย่างครบวงจร

2. นอกจากการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการแล้ว กรมประชาสัมพันธ์จะเน้นการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งจัดการฝึกอบรมไว้ในหลักสูตรเป็นความรู้ เสริมให้แก่ผู้รับการฝึกอบรม การให้ความรู้เสริมในเรื่องดังกล่าวนี้จะจัดให้บิดา มารดา ครอบครัวของ สตรีกลุ่มเป้าหมายได้เข้ารับการอบรมด้วยเนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีชนบท

3. การจัดหาตลาดแรงงาน จากข้อมูลความต้องการปรากฏว่า สตรีที่เข้ารับการฝึกอาชีพประสงค์จะอยู่กับครอบครัวในภูมิลำเนาเดิมมากกว่าออกไปทำงานนอกพื้นที่ ดังนั้น ความสำเร็จของโครงการนี้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ ต้องจัดหางานมาให้สตรีที่สำเร็จการอบรมทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการช่วยให้สตรีและครอบครัวมีรายได้ พึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

4. สนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจริงจัง และเป็นระบบ เนื่องจากการดำเนินงานจะต้องได้รับความร่วมมือประสานงานจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดสามารถดำเนินการให้สำเร็จได้โดยลำพัง

---

35. กรมประชาสัมพันธ์ กองสัมพันธ์ชาวสงเคราะห์. รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท"

5. ก่อนเริ่มดำเนินการฝึกอบรมอาชีพ ต้องเตรียมความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และรับทราบแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันโดยการจัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการซักซ้อมแนวทางปฏิบัติงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำอยู่แล้ว และเจ้าหน้าที่โครงการฯ

6 ให้มีการติดตามและประเมินผลโครงการเป็น 3 ระยะ คือ ประเมินผลก่อนดำเนินโครงการ ประเมินผลระหว่างดำเนินโครงการ และเมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ต่อไป

### 3.4 วิธีการดำเนินงาน

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการฝึกอาชีพระยะสั้น หลักสูตร 4 เดือน โดยจัดการฝึกอาชีพให้แก่สตรีทั้งหลักสูตรหลักและหลักสูตรรอง โดยมีวิธีการดำเนินงาน ดังนี้ <sup>(36)</sup>

#### 1. คัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วยประชาสงเคราะห์จังหวัด ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา นิคมสร้างตนเอง คัดเลือกสตรีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ สตรีด้อยโอกาส สตรีกลุ่มเสี่ยง โดยประสานความร่วมมือกับผู้นำชุมชน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

#### 2. จัดเตรียมสถานที่ฝึกอบรม

หน่วยงานที่รับผิดชอบ ประสานงานกับชุมชน จัดหาสถานที่ฝึกอาชีพที่ชุมชนมีอยู่ อาทิ อาคารเรียน ศาลาวัด อาคารเอนกประสงค์ของหมู่บ้าน หรืออาคารของส่วนราชการ

#### 3. จัดหลักสูตรการฝึกอาชีพ

3.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ ร่วมกับสถาบันการฝึกอาชีพต่าง ๆ และภาคเอกชนในพื้นที่เป็นผู้จัดการหลักสูตร โดยเน้นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดในพื้นที่ เมื่อผู้สำเร็จการฝึกอบรม ได้รับงานสั่งซื้อ-ส่งจ้าง ภายในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

#### 3.2 หลักสูตร จะต้องครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ ดังนี้

- ความรู้และทักษะฝีมือ
- ความรู้ในการประกอบอาชีพธุรกิจขนาดย่อม
- ความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวัน

---

36. กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์. 2538 (เอกสารในเนียบฯ)

### 3.3 หลักสูตรการฝึกอบรม ประกอบด้วย

- การป้กจักรอุตสาหกรรม
- การทำเครื่องเงิน
- การเย็บเสื้อผ้า
- การทำผ้าห่มนวม
- การทอผ้าพื้นเมือง
- การเกษตรผสมผสาน
- การผลิตและแปรรูปสมุนไพร
- การดูแลผู้สูงอายุและเด็ก
- ผู้ช่วยแม่บ้าน
- การแปรรูปถนอมอาหาร
- ศิลปหัตถกรรม

### 4. จัดหาวิทยากร

จัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความสามาถ จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ความรู้ในการประกอบธุรกิจขนาดย่อม และความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต

### 5. จัดเตรียมวัสดุและอุปกรณ์สำหรับการฝึกอาชีพ

5.1 จัดซื้อวัสดุและอุปกรณ์สำหรับการฝึกอบรมในจังหวัด ที่ดำเนินการฝึกอบรม

5.2 สำหรับอุปกรณ์การฝึกอบรมอาชีพ ใช้แรงงานในพื้นที่ผลิตได้ จะใช้แรงงานในพื้นที่เป็นหลัก อาทิ ก้ทอผ้า และเครื่องทำผ้าห่มนวม

### 6. จัดฝึกอบรมอาชีพ

6.1 จัดฝึกอบรมอาชีพภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และการศึกษาดูงาน เป็นเวลา 4 เดือน

6.2 การทดสอบมาตรฐานฝีมือของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพ

6.3 จัดทำคู่มือสำหรับผู้สำเร็จการฝึกอบรม

### 7. ฝึกการประกอบธุรกิจขนาดย่อม

เป็นการให้ความรู้ในช่วงระยะเวลาที่สตรีมีการรวมกลุ่ม และเพิ่มทักษะฝีมือ โดยให้เรียนรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการ และการบริหารงานโรงงาน การประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดหาตลาดแรงงาน การควบคุมคุณภาพการผลิต และการบริหารการเงิน



## 8. ส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่

8.1 ส่งเสริมผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษา ประกอบอาชีพใน 3 ลักษณะ คือ

- การรวมกลุ่มในพื้นที่
- ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม
- ประกอบอาชีพส่วนตัว

8.2 ประสานภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งโรงงานขนาดย่อมในพื้นที่

8.3 ประสานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่มีงบประมาณในการสั่งซื้อ-สั่งจ้าง

ผลิตภัณฑ์ให้ส่งงานให้กลุ่ม

## 9. ให้อุปกรณ์เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพ

9.1 จัดสรรโอนเงินจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ

9.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดให้อุปกรณ์กู้ยืมเงิน ตามระเบียบการกู้ยืมเงิน รายละเอียดไม่เกิน 15,000 บาท โดยไม่เสียดอกเบี้ยและสงฆ์คืนภายใน 1 ปี

## 10. การติดตามประเมินผล

10.1 รายงานประวัติผู้เข้ารับการศึกษา

10.2 รายงานความคืบหน้าในการศึกษาทุกเดือน

10.3 รายงานผลการประกอบอาชีพของผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาทุกเดือน

10.4 รายงานผลการรับงานสั่งซื้อ-สั่งจ้างของผู้ที่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษา และรวมกลุ่ม

ประกอบอาชีพ

10.5 จัดทำงานวิจัย ประเมินผลโครงการ

เพื่อให้เห็นว่ารายงานผลการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ซึ่งจะได้วิเคราะห์โดยเชื่อมโยงแนวคิดที่กล่าวไว้ในบทที่ (2) กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจยังไม่มีผลดีความตลิ่งชันชันมากนัก และการถ่ายโอนข้อมูลข่าวสารก็ยังไม่รวดเร็วเหมือนปัจจุบัน ดังนั้นภารกิจในยุคเริ่มแรกของกรมประชาสงเคราะห์จะได้มุ่งเน้นที่การป้องกัน แต่มีมติใหม่ของการดำเนินงานโดยเริ่มที่โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท คือนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาและการเกิดซ้ำของปัญหา อีกทั้งยังเป็นการเริ่มต้นของการแก้ปัญหาโดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากชุมชนและหมู่บ้าน เริ่มจากการดำเนินโครงการนักรบบริหารประสานชุมชน โดยการนำของอดีตปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นายไสว พราหมณ์ ที่นำผู้บริหารของ

กรมประชาสงเคราะห์ทุกระดับได้มีโอกาสเข้าไปสัมผัสชุมชน เพื่อรับรู้สภาพปัญหา ความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและบริหารโครงการ โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทจึงมีกระบวนการในการดำเนินงาน ดังนี้

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

#### 4.1 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดนโยบายสังคม

กรมประชาสงเคราะห์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ยึดมั่นในนโยบายของทางราชการที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยาก ขาดแคลน ไร้ที่พึ่ง และช่วยตนเองไม่ได้

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการที่ได้รับการกล่าวขวัญว่าสามารถลดอุปทานของสตรีที่จะเข้าสู่ตลาดการค้าประเวณีได้ระดับหนึ่ง ตามอัตราและงบประมาณที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับการจัดสรร โดยปรัชญทวิวิธีในการดำเนินงาน มาเป็นการป้องกันปัญหาที่ต้นตอ หรือการป้องกัน และแก้ไขปัญหาลงไปพร้อมกัน กลุ่มเป้าหมายของโครงการจะเป็นสตรีที่ประกอบอาชีพธุรกิจบริการทางเพศ และเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม และสตรีกลุ่มเสี่ยง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมอาชีพ และส่งเสริมให้เยาวชนสตรีและครอบครัวมีค่านิยมในการดำเนินชีวิต โดยประกอบอาชีพที่ถูกต้องเหมาะสม ขณะเดียวกันหากสตรีมีปัญหา ก็สามารถขอรับคำแนะนำช่วยเหลือได้ อีกทั้งโครงการยังได้มีมาตรการ ในการสงเคราะห์ครอบครัวของสตรี ขณะที่ยังรับการฝึกอบรม

การดำเนินงานตามโครงการฯ ได้มีการดำเนินการแบบครบวงจร คือ ให้เรียนรู้ในวิชาชีพพร้อมกับหาตลาดรองรับ และมีเงินทุนให้สตรีเหล่านี้กู้ยืมไปประกอบอาชีพโดยไม่เสียดอกเบี้ย การจัดตั้งโรงงานขึ้นในหมู่บ้านที่มีแรงงานมาก ๆ เพื่อรับงานจากโรงงานอุตสาหกรรมมาทำในหมู่บ้านแทนการละทิ้งถิ่นฐานไปทำงานที่โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ห่างไกล ทั้งนี้จะเป็นการกระจายรายได้สู่ชนบท

ในลักษณะการดำเนินโครงการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นการทำหน้าที่ของสังคมในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. หน้าที่ของการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพสังคม ( Adaptation ) โดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจเมื่อสตรีกลับถิ่นฐานเดิม และเข้าร่วมโครงการฝึกอาชีพ ก็จะมีอาชีพและรายได้แม้จะไม่มากเท่ากับการขายบริการ แต่พวกเขาจะพอใจ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการยังชีพในชนบทนั้น ไม่มาก แม้ในระหว่างที่ฝึกอาชีพ จะมีปัญหาด้านการยังชีพ กรมประชาสงเคราะห์แก้ไขปัญหามาในเบื้องต้นด้วยการจ่ายค่ายังชีพให้กับสตรี วันละ 50 บาท ซึ่งการที่โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทสามารถทำหน้าที่ Adaptation ได้นั้น มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของเสาวนีย์ ไชมพัตร ที่พบว่าโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทสามารถส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายมีโอกาสเพิ่มขึ้น มีทางเลือกในชีวิตที่จะได้มีงานทำ มีรายได้

นอกจากนี้จากการสอบถามผู้บริหารโครงการในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการพบว่าสตรีจะมีรายได้โดยเฉลี่ยวันละ 100 บาท ซึ่งเมื่อเทียบรายได้จากการประกอบอาชีพ ก่อนการฝึกอบรมพบว่าสตรีส่วนใหญ่มีรายได้แตกต่างไปจากเดิม และมีทักษะความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพ มีการพัฒนาทักษะฝีมือ และมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น

2. หน้าที่ด้านการทำให้บรรลุเป้าหมาย ( Goal Attainment ) โดยเฉพาะสถาบันการเมือง เนื่องจากธุรกิจบริการทางเพศ เป็นอาชีพที่น่าอับอาย ทำลายภาพพจน์ของประเทศ และถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าของนานาประเทศ นโยบายในการแก้ไขปัญหาโสเภณีและโสเภณีเด็ก จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการเมืองหรือเป็นอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองในการสร้างภาพลักษณ์การประชาสัมพันธ์ประเทศต่อสายตาชาวโลก

3. หน้าที่ในการบูรณาการ ( integration ) หมายถึงการคงไว้ซึ่งความสมานฉันท์ในสังคม และความเป็นปึกแผ่นของสังคม ( harmony and solidarity ) ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ โครงการฯจะมุ่งเน้นให้เกิดความมั่นคงของครอบครัวและชุมชน กล่าวคือ ชุมชนต้องมีส่วนในการเฝ้าระวังมิให้สมาชิกสาว ๆ ของชุมชนถูกล่อลวงไปค้าประเวณี ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับกลุ่มสตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมว่า เขาเหล่านั้นก็คือสมาชิกของชุมชน ไม่มีการรังเกียจเด็ดขันธ์ ซึ่งโครงการฯ จะดำเนินกิจกรรมการอบรมเสริมความรู้พิเศษแก่ผู้รับการฝึกอบรมฯ การเยี่ยมบ้าน และการเผยแพร่ความรู้เพื่อปรับทัศนคติของครอบครัวและชุมชน ซึ่งระบุชัดเจนในวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ขณะเดียวกันจากการศึกษาของเสาวนีย์ ไชยพัตร เองก็พบว่าในสภาพความเป็นจริงเมื่ออยู่ในหมู่บ้านสตรีกลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นใคร ก็ถือเป็นกลุ่มสตรีของชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีญาติพี่น้องด้วยกันทั้งสิ้น นอกจากนี้โครงการฯยังเปิดโอกาสให้สตรี ครอบครัว และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการในลักษณะต่าง ๆ เช่น ใช้สถานที่ของชุมชนเป็นที่ฝึกอบรม โรงงานขนาดย่อม เช่น ศาลาประชาคม ศาลาวัด หรือเชิญครอบครัวและผู้นำชุมชน เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ เป็นต้น

4. การคงไว้ซึ่งรูปแบบและค่านิยมของชุมชนและสังคม หมายความว่าถึงรูปแบบประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม ถูกต้องเหมาะสม ค่านิยมในการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสังคมไทย คงได้รับการดูแล และบำรุงรักษาให้คงอยู่ ความกตัญญูรู้คุณก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติให้ถูกต้องทั้งหลักศีลธรรม และมนุษยธรรม วัตรธรรมที่เด่นชัดของโครงการ ในการดำรงรักษาไว้ซึ่งประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย คือ การปันที่ปันน้อง โดยการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งก็มีภาคธุรกิจเอกชนหลายรายแสดงความจำนงในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านอาคารสถานที่  
ปีงบประมาณ 2538

ที่	หน่วยงาน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ โดยนายทวีช มนูธรรมธร ประธานสโมสร	- ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ จักรเย็บผ้า (หมู่ 3 บ้านต้นจันทน์ ต.หัวเมือง อ.เมืองปาน จ.ลำปาง)	300,000
		- ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ จักรเย็บผ้า (ต.ป่าซาง อ.ตอกคำใต้ จ.พะเยา)	300,000
2.	มูลนิธิเพื่อการศึกษาและ สงเคราะห์ โดยนายสรรเสริญ โลหารชุน	- ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ จักรเย็บผ้า (หมู่ 8 บ้านดงป่า สัก ต.ทุ่งก่อ อ.เวียงชัย จ.เชียงราย)	424,390
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,024,390</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสั้มาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2537, หน้า 26 เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538.  
หน้า 26

หน่วยงานภาคเอกชน  
ปีงบประมาณ 2537

ที่	หน่วยงาน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ	1. ค่าก่อสร้างอาคารโรงงาน ตัดเย็บเสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์ ที่ อ.ตอกคำใต้ จ.พะเยา 1 แห่ง ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม ได้ให้เกียรติเป็นประธาน ในพิธีรับมอบอาคาร เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2537	300,000
2.	หอการค้าไทย-แคนาดา และมูลนิธิแคนาดาและ เอกอัครราชทูตแคนาดา ประจำประเทศไทย โดยองค์การ CIDA CANADA FUND	ค่าก่อสร้างอาคารโรงงานตัดเย็บ เสื้อผ้า พร้อมอุปกรณ์การประกอบ อาชีพ ในวงเงินประมาณ 1,000,000 บาท ซึ่งในเบื้องต้น ประธานและกรรมการหอการค้า ไทย-แคนาดา ได้เดินทางไปเยี่ยม ชมหน่วยฝึกอบรมอาชีพ และ ศึกษาดูสภาพพื้นที่สำหรับการก่อสร้าง อาคารโรงงาน ที่ อ.เมือง อ. แม่ใจ และอ.ตอกคำใต้ จ.พะเยา	1,000,000
<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>			<b>1,300,000</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท” ในปีงบประมาณ 2536 - 2537. เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538

ปีงบประมาณ 2538

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ	- งบประมาณค่าก่อสร้าง โรงงาน ฯ วัดสหกรณ์ ธรรมาราม ต.เขื่อนผาก อ.พริ้ว จ.เชียงใหม่	310,000
2.	สมาคมแม่บ้านกระทรวง- แรงงานและสวัสดิการสังคม	- งบประมาณค่าก่อสร้าง อาคาร "ศูนย์รวมใจพัฒนา อาชีพกาญจนาภิเษก" ณ วัดนทีวังทาราม บ้านน้ำ หลง หมู่ 7 ต.เสริมซ้าย อ.เสริมงาม จ.ลำปาง	344,865
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>654,865</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสั้มาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2538. เอกสารวิชาการลำดับที่ 379 เล่มที่ 20/2539. หน้า 30

**ปีงบประมาณ 2539**

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สโมสรไลออนส์ พระราม 4 กรุงเทพฯ ร่วมกับมูลนิธิ หยาดฝน จ.เชียงใหม่	งบประมาณค่าก่อสร้างโรงงาน “ศูนย์ไลออนส์พัฒนาอาชีพ อ.แม่แตง จ. เชียงใหม่”	480,000
2.	สโมสรไลออนส์รัตนโกสินทร์ ร่วมกับสโมสรไลออนส์ จ.สกลนคร	งบประมาณค่าก่อสร้างโรงงาน “ศูนย์ไลออนส์พัฒนาอาชีพ บ้านนาทม ต.แม่ตนาทม อ.โคกสีสุพรรณ จ.สกลนคร	350,000
3.	สมาคมแม่บ้านกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม	งบประมาณค่าก่อสร้าง ศูนย์พัฒนาอาชีพบ้านหนอง ยารักษ์ อ.เมือง จ.นครราชสีมา	300,000
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,130,000</b>

ที่มา : กรมประมงสงเคราะห์ กองสัมนาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2539. เอกสารวิชาการลำดับที่ 397 เล่มที่ 38/2539. หน้า 32



**ปีงบประมาณ 2540**

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	มูลค่า (บาท)
1.	สมาคมสตรีนักธุรกิจ และวิชาชีพแห่งประเทศไทย-กรุงเทพฯ	งบประมาณค่าก่อสร้าง "อาคารหอพักศูนย์พัฒนาอาชีพสตรีบ้านโป่ง อ.วังซิ่น จ.แพร่"	500,000
2.	สโมสรไลออนส์บัวหลวง กรุงเทพฯ	งบประมาณปรับปรุงอาคาร "ไลออนส์บัวหลวง ณ ศูนย์สังเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีรัตนภา จ.ขอนแก่น"	365,000
3.	สโมสรขอนแก่นสากล กรุงเทพฯ	งบประมาณค่าก่อสร้าง "โรงงานศูนย์พัฒนาอาชีพขอนแก่น 1 บ้านคงป่าป้อด เสริมขวา อ.เสริมงาม จ.ลำปาง"	250,000
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,115,000</b>

รวมมูลค่าการสนับสนุนด้านอาคารสถานที่ทั้งสิ้นตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2536 - 2540  
เป็นเงิน 5,083,256 ล้านบาท

ที่มา : กรมประชาสัมพันธ์ กองสัมพันธ์อาเซียน กรุงเทพฯ, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2540, เอกสารวิชาการลำดับที่ 428 เล่มที่ 29/2540. หน้า 30

2. การส่งเสริมการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	หมายเหตุ
1.	บริษัท เวิร์ลด์ แวร์ อินดัสตรี จำกัด	- สนับสนุนการประกอบอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้าในระบบอุตสาหกรรม โดยการปรับปรุงโรงงานและส่งงานเสื้อแจ๊คเก็ต และชุดกีฬา ให้แก่สตรีผลิตอย่างต่อเนื่อง ที่ - โรงงานหอการค้าไทยแคนาดา ต.บ้านด้า อ.เมือง จ.พะเยา - โรงฝึกอาชีพวัดปฏิบัติธรรมอุโบสถ ต.สง อ.เมือง จ.พะเยา	รายได้เฉลี่ย 80-100 บาท/วัน
2.	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟรอมแพะ-บริค	- สนับสนุนส่งงานเย็บกระเป๋าประเภทต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องให้แก่กลุ่มสตรีบ้านบ่อแก้ว อ.เด่นชัย จ.แพร่	
3.	บริษัท เอส เอ การ์เมนต์ จำกัด	- สนับสนุนจัดส่งงานเย็บเสื้อยืดอย่างต่อเนื่องแก่กลุ่มสตรีบ้านขามสะแกราษฎร์ อ.ขามสะแกแสง จ.นครราชสีมา	
4.	บริษัท วินลิตา จำกัด	- สนับสนุนส่งงานตัดเย็บกระเป๋าประเภทต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องแก่กลุ่มสตรี อ.นิคมคำสร้อย จ.มุกดาหาร	
5.	บริษัท ภัทยาลำพูน จำกัด	- ส่งเสริมการประกอบอาชีพตัดเย็บระบบโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดส่งงานเย็บชุดชั้นในกุลสตรี ให้แก่กลุ่มสตรีบ้านโป่ง ต.แม่ป้าก อ.วังจั่น จ.แพร่	ตามจำนวนที่ผลิตได้

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	หมายเหตุ
6.	บริษัทภัทยาอุตสาหกรรม จำกัด จ.ลำพูน	- ส่งเสริมการประกอบอาชีพตัดเย็บระบบโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดส่งงานเย็บชุดชั้นในกุลสตรีให้แก่กลุ่มสตรี ณ ศูนย์ฝึกอาชีพกาญจนาภิเษก อ.เสริมงาม จ.ลำปาง โดยส่งเสริมทักษะการผลิต, การตรวจสอบคุณภาพ และให้งานอย่าง	รายได้เฉลี่ย 70-100 บาท/วัน
7.	บริษัทพะเยาการ์เมนต์ จำกัด จ.พะเยา	ต่อเนื่อง - สนับสนุนส่งงานผลิตเสื้อผ้าระบบอุตสาหกรรมให้แก่กลุ่มสตรีโรงงานไทย-แคนาดา อ.เมือง จ.พะเยา	รายได้เฉลี่ย 100 บาท/วัน
8.	โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า อ.หางดง จ.เชียงใหม่	อย่างต่อเนื่อง - สนับสนุนส่งงานผลิตเสื้อผ้าระบบอุตสาหกรรมให้แก่กลุ่มสตรี ณ ศูนย์ไลออนส์พัฒนาอาชีพ อ.พร้าว	รายได้เฉลี่ย 100-130 บาท/วัน
9.	บริษัทเอกรณส่งออกเสื้อผ้าเด็ก จ.เชียงใหม่	- สนับสนุนส่งงานตัดเย็บเสื้อผ้าเด็กส่งประเทศในตะวันออกกลางแก่กลุ่มสตรีที่อ.พญาเม็งราย และ	รายได้เฉลี่ย 100-130 บาท/วัน
10.	คุณสุจินดา นงษ์ทอง	อ.เมือง จ.เชียงราย - สนับสนุนส่งงานตัดเย็บเสื้อผ้าโหลให้กลับกลุ่มสตรีที่อ.พร้าว จ.เชียงใหม่	รายได้เฉลี่ย 100-130 บาท/วัน

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2540

### 3. ด้านการพัฒนาศักยภาพกลุ่มสตรี

ที่	หน่วยงานที่ให้การสนับสนุน	การสนับสนุน	หมายเหตุ
1.	มูลนิธิซิเมนต์ไทย	<p>1.1 จัดอบรมหลักสูตร "การเตรียมทักษะการฝึกอาชีพ สำหรับเจ้าพนักงานอบรมและฝึกอาชีพ ในโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท"</p> <p>1.2 สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่พนักงานอบรม และฝึกอาชีพเพื่อเป็นครูสอนการปักจักรอุตสาหกรรมแก่สตรีในโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท</p> <p>1.3 จัดอบรมหลักสูตร "ความรู้เบื้องต้นในการบริหารธุรกิจ และพื้นฐานการตลาด แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ และผู้นำกลุ่มสตรี"</p> <p>1.4 จัดอบรมหลักสูตร "การจัดและบริหารโรงงาน (5ส.) แก่ผู้นำกลุ่มสตรี"</p>	<p>ได้รับการสนับสนุนด้านวิทยากรจาก</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- มูลนิธิซิเมนต์ไทย</li><li>- สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์</li><li>- สถาบันราชภัฏ</li><li>- สำนักงานประกันสังคม</li></ul>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองส่งเสริมอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2540

4. ด้านการสั่งซื้อ-สั่งจ้างจากกลุ่มสตรี  
ปีงบประมาณ 2536

ที่	ชื่อ/สถานประกอบการที่สั่งจ้าง	รายการผลิตภัณฑ์	จำนวนเงิน	หมายเหตุ
1.	คุณหญิงสมศรี กันอมลา	ตบแต่งสิ่งประดิษฐ์ 1,000,000 ชิ้น	5,000,000	
2.	บริษัทดีไซน์ พลออินทีเรีย จำกัด	ปลอกหมอน 100 ชิ้น	2,000	
3.	ร้านวโน	เสื้อสำเร็จรูป 904 ชิ้น	4,520	
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>5,006,520</b>	

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2537 เอกสารวิชาการลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538. หน้า 32

**บึงบอระเพ็ด 2537**

ที่	ระยะเวลา	ประเภทหน่วยงาน	จำนวนผลิตภัณฑ์	มูลค่า (บาท)
1.	ตุลาคม - มีนาคม 2537 (ก่อน กรม. มีมติ เมื่อ 25 เมษายน	1. งานจ้างเอกชน ชุดนักเรียน ผ้าห่ม	500 ชุด 12 ผืน	4,800
2.	2537) ระหว่างเดือนเมษายน - กรกฎาคม 2539 (หลังจาก กรม.มีมติ เมื่อ 25 เมษายน 2537)	2. งานจ้างเอกชน ชุดนักเรียน เสื้อ ผ้าห่ม  รวมมูลค่าทั้งสิ้น	1,440 ชุด 31,200 ตัว 10,000 ผืน	384,000 179,600 300,000  868,400

**หมายเหตุ.** งานสั่งจ้างจากภาคเอกชน ในบึงบอระเพ็ด 2537 ได้แก่ โรงเรียนอนุบาลปรางทิพย์

บริษัทอาร์ที่ การ์เมนท์ บริษัทดีไซน์ฟลอรอินทีเรียน จำกัด

ที่มา : กรมประมงสงคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้ลตริชนบท” บึงบอระเพ็ด 2536 - 2537, หน้า 36

ปีงบประมาณ 2538

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
1.	โรงเรียนเอกชน	เครื่องแบบนักเรียน และชุดนอน	30,190
2.	รองผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค	ผ้าห่มนวม	23,250
3.	โรงงานเอกชนในพื้นที่และกรุงเทพฯ	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าและงานประดิษฐ์	258,451
4.	โครงการช่วยเหลือเด็กยากจนซีซีเอฟ	เครื่องแบบนักเรียน	147,655
5.	บุคคลทั่วไป	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้า ผ้าทอพื้นเมือง	83,418
6.	ชมรมอาสาสมัครช่วยเหลือกรมประชาสงเคราะห์	ผ้าห่มนวม	30,000
7.	มูลนิธิราชประชานุเคราะห์	เครื่องแบบนักเรียน ผ้าห่มนวม	300,000
8.	นายกเหล่ากาชาด จ.อุบลราชธานี	เครื่องแบบนักเรียน	263,000
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>1,135,964</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2539 เอกสารวิชาการลำดับที่ 397 เล่มที่ 38/2539. หน้า 27 - 29

**ปีงบประมาณ 2539**

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
1.	มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ซีซีเอฟแห่งประเทศไทย	เครื่องแบบนักเรียน	671,186
2.	นายกเหล่ากาชาดจังหวัด ต่าง ๆ	เครื่องแบบนักเรียนและผ้าห่มนวม	128,851
3.	มูลนิธิราชประชานุเคราะห์	เครื่องแบบนักเรียนและผ้าห่มนวม	540,000
4.	สหภาพแรงงานจังหวัดต่าง ๆ	เครื่องแบบนักเรียน	12,770
5.	บริษัทภัทยาอุตสาหกรรม จำกัด	ชุดชั้นในกุลสตรี	550,468
6.	บริษัทแจแปนแอร์ไลน์ ประเทศไทย จำกัด	ผ้าห่มนวม	64,200
7.	บริษัทพะเยาการ์เมนท์ จำกัด	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้า	22,200
8.	รองผู้ว่าการประปาส่วน ภูมิภาค	ผ้าห่มนวม	52,500
9.	บริษัทไทยแลนด์ ไล ฮอนส์เวิร์ค	ผ้าห่มนวม	240,000
10.	จำกัด โรงงานเมฆา อ.สันกำแพง	ผลิตภัณฑ์จากผ้า	20,000
11.	จ.เชียงใหม่ โรงงานตันตียนันท์	ผลิตภัณฑ์จากผ้า	20,000
12.	อ.ดอยสะเก็ด	ชุดเด็กตา	15,000
13.	โรงงานแมริคคอลลเลท อ.แมริค ชมรมกระบี่มีฮอง จ.อุตรธานี	ผ้าห่มนวม	12,000
14.	บริษัทไทยประสิทธิ์ประกันภัย จำกัด	ผ้าห่มนวม	20,000
15.	เอกชนรายย่อยอื่น ๆ	ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าและผ้าห่มนวม	1,808,739
		<b>รวมมูลค่าทั้งสิ้น</b>	<b>4,177,914</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" เอกสารวิชาการลำดับที่ 397 เล่มที่ 38/2539. หน้า 27 - 29



ปีงบประมาณ 2540

ที่	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
1.	มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ซีซีเอฟแห่งประเทศไทย	เครื่องแบบนักเรียน กางเกงวอร์ม ชุดกันเปื้อน	25,290
2.	มูลนิธิราชประชานุเคราะห์	ผ้าห่มนวม	975,000
3.	บริษัทภัทยาอุตสาหกรรม จำกัด (แพร่ นครราชสีมา)	ชุดชั้นใน	246,455
4.	โรงงานต้นตียนันท์ (เชียงใหม่)	ชุดสูทตา	30,100
5.	มูลนิธิสุชาวดี	ผ้าห่มนวม	150,000
6.	คุณสุจินดา หงษ์ทอง (เชียงใหม่)	เย็บเสื้อโหล	250,000
7.	สภาสังคมสงเคราะห์ (น่าน)	ผ้าห่มนวม	180,000
8.	บริษัทพร้อมแปบริ จำกัด (แพร่)	กระเป๋าผ้าประเภทต่าง ๆ	89,269
9.	สโมสรไลออนส์ สากล จ.ชลบุรี (แม่ฮ่องสอน)	เครื่องแบบนักเรียน	96,250
10.	โรงงานคุณเตี้ย-โตกมะตูม (พิษณุโลก)	เสื้อผ้าโหล	44,050
11.	ครูเฉลียว แจ่มใส	เสื้อผ้าโหล	12,048
12.	โรงงานห้าแยก (อุดรธานี)	เสื้อผ้าโหล	34,900
13.	บริษัทการบินไทย จำกัด (สกลนคร)	ผ้าห่มนวม	75,000
14.	คุณบัญญัติ ชาญสอน (อำนาจเจริญ)	กางเกงวอร์ม	25,600
15.	ร้านสงวนศิลป์ (ยโสธร)	กางเกงกีฬา	25,600
16.	คุณหญิงประภา ทองพิมพ์ (อุบลราชธานี)	เสื้อผ้าโหล	30,950
17.	บริษัทวินัสตา จำกัด (มุกดาหาร)	กระเป๋าประเภทต่าง ๆ	47,420
18.	นางเพ็ญ โดบุญมา (กาฬสินธุ์)	ผ้าห่มไหมมพรม และปลอก- ผ้าห่มนวม	113,900

ร.	หน่วยงาน	รายการ	มูลค่า (บาท)
19.	นางวัน ประเสริฐหล้า (ภาพสินธุ์)	ผ้าห่มไหมพรม และผ้าทอพื้นเมือง	93,250
20.	โรงเรียนเอกชนต่าง ๆ	ชุดกันเปื้อน ชุดอนุบาล ชุดที่ใช้ในการแสดงต่าง ๆ	33,800
21.	เอกชนรายย่อยอื่น ๆ		1,488,044
		รวมมูลค่าทั้งสิ้น	4,066,926

รวมมูลค่าการสั่งซื้อ-สั่งจ้างจากภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540  
เป็นเงิน 15,255,724 บาท

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน “โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท” ปีงบประมาณ 2540 เอกสารวิชาการลำดับที่ 428 เล่มที่ 29/2540, หน้า 25 - 27

กล่าวโดยสรุป โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ภายใต้การกำกับดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ได้ทำหน้าที่ทั้ง 4 อย่างครบถ้วนสมบูรณ์นั่นคือ โครงการได้สร้างเสริมความดีและคุณภาพที่ดีทั้งทางกาย ทางใจ ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ อย่างน้อยจำเป็นต้องสร้างสรีระชีวิตที่ดีของการทำมาหากิน จากการนำรายได้มาเพื่อซื้อวัตถุที่ขวางหน้ามาเป็นวิถีชีวิตที่เน้นความพออยู่พอกิน เพื่อความสุขในการอยู่ร่วมกันโดยเน้นครอบครัวและชุมชน เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การเคารพในศักดิ์ศรีและศักยภาพของกันและกัน ในรูปธรรมของการส่งเสริมการรวมกลุ่มของสตรีที่สำเร็จการอบรม

นอกจากนี้ โครงการฯ ยังมุ่งเน้นที่จะให้การคุ้มครองสวัสดิภาพ พัฒนาอาชีพ และสร้างเสริมความมั่นคงของชุมชนและครอบครัวของสตรีกลุ่มเป้าหมาย ให้ได้รับบริการเบื้องต้นจากภาครัฐ ขณะเดียวกันรัฐได้เผยแพร่แนวความคิดในการแบ่งปัน ระหว่างสมาชิกในสังคมด้วยการตั้งภาคเอกชนและองค์กรชุมชนเข้ามาให้การสนับสนุนโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเชื่อมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน พิจารณาถึงการดำเนินโครงการฯ กับรูปแบบของนโยบายสังคม จะเห็นถึงความสอดคล้องในรูปแบบของ The Residual Welfare of Social Policy และ The Institutional Redistributive Model of Social Policy กล่าวคือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งทำให้ทัศนคติในการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับผลกระทบในชนบท ซึ่งพยายามดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐก็ยังยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยให้บริการด้านสงเคราะห์และคุ้มครองในเบื้องต้นแล้วจึงส่งเสริมและพัฒนาต่อไป

#### 4.2 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้นำมาเป็นแนวทางหนึ่งในการดำเนินภารกิจโดยผนวกเข้ากับภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหากการค้าประเวณี โดยพิจารณาจากประเด็นที่เป็นทั้งปัจจัยหลัก และปัจจัยตั้งของปัญหา และดำเนินกิจกรรมเพื่อการแก้ไข ประเด็นจากปฏิญญาปักกิ่ง ที่สอดคล้องกับการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท พิจารณาได้ดังนี้

#### 4.2.1 สตรีกับความยากจน

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดช่องว่างใน รายได้ระหว่างเมืองกับชนบท และคนรวยกับคนจน ในชนบทเศรษฐกิจของชุมชนที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ถูกทดแทนด้วยธุรกิจการส่งออก เช่น การปลูกพืชชนิดเดียว การใช้ปุ๋ยเคมี การกำจัดศัตรูพืชด้วยสารเคมี ประกอบกับจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สตรีจึงจำเป็นต้องออกไปมีบทบาทในงานอาชีพมากขึ้น และบางส่วนถูกผลักดันให้หันมาเป็นโสเภณีด้วยการถูกล่อลวง หรือจากการเห็นชอบของพ่อแม่ รวมทั้ง จากการตัดสินใจด้วยตนเอง

สถานการณ์ดังกล่าว ได้รับการยืนยันจากบุคคล และหน่วยงานที่ดำเนินการกับ ประชาชนในชนบท ซึ่งพบว่าผลจากการพัฒนาประเทศ ความคิดและความสามารถในการพึ่งตนเองของ คนชนบทลดลงเรื่อย ๆ เกษตรกรจำนวนมากและถูกหลานได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นกรรมกรตามเมือง ใหญ่ ๆ ความสุขระยะยาวมิได้เพิ่มขึ้น คงเหลือแต่ความสุขทางกายระยะสั้น ที่หาได้ทางวัตถุที่ถูกปลูกขึ้น ด้วยระบบโฆษณา ตามกระแสบริโภคนิยมสร้างระบบคุณค่าด้านวัตถุ และคุณค่าของเงิน ทำให้คนมีความ อยากรที่จะได้ครอบครองวัตถุ<sup>(37)</sup>

ขณะที่มูลนิธิผู้หญิงพบว่า การพัฒนาประเทศไปตามแนวการค้าเสรีของประเทศ ที่เน้นการเติบโตทางกายภาพ การส่งเสริมให้คนบริโภคทางวัตถุมากขึ้น ชุมชนทั้งในเมืองและชนบทต่างก็ ได้รับผลกระทบตามกระแสการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว และได้มีการปรับเปลี่ยนวิถีทางของความ สัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน จากความเห็นอกเห็นใจช่วยเหลือเกื้อกูลมาเป็นการแข่งขันทางด้านความ สำเร็จของวัตถุ สมาชิกชุมชนที่ยากจนจะถูกผลักดันออกไปอยู่บริเวณชายขอบของชุมชน (marginalized) ทำให้ต้องดิ้นรนเพื่อปรับเปลี่ยนฐานะ สร้างการยอมรับจากชุมชนไม่ว่าด้วยวิธีใด ผู้หญิงหลายคนสะท้อน ภาพให้เห็นว่า ก่อนที่จะไป (ญี่ปุ่น) คิดว่าคนในหมู่บ้านดูถูกเรามากกว่าเรายากจนแต่ตอนนี้พวกเขาพูด กับเราดียกย่องเรามากไม่คิดเหมือนกันว่าเงินจะมีอิทธิพลกับคนมากขนาดนี้<sup>(38)</sup>

นอกจากนี้ ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินโครงการพบว่าสตรีที่เคยไปประกอบ อาชีพหญิงบริการส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากความยากจน อันเป็นผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา ประเทศ เช่น

37. อภิลักษณ์ รุ่งสว่างอรุณ, และทานติพิทย์ อ่างวรารุง, วิทยุ, การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม, ชอนแก่น : สหพันธ์การพิมพ์, 2540

38. ศิริพร ตะโกรบวนนค, การค้าหญิง : ภาวะสังคมไทย, หน้า 204

(1) นางสาวกึ่ง นามสมมุติ<sup>(39)</sup> ที่อยู่ จังหวัดพะเยา ปัจจุบันอายุ 30 ปี จบการศึกษา ประถมปีที่ 6 ครอบครัวมีรายได้จากการทำนา หากปีใดเกิดฝนแล้งก็จะทำให้ครอบครัวขาดรายได้ และต้อง เป็นหนี้

เมื่ออายุ 20 ปี เอเยนต์เข้าไปในหมู่บ้าน เพื่อหาเด็กสาวไปทำงานที่กรุงเทพฯ ครั้งแรก ไม่คิดจะไปกับเอเยนต์ และเคยว่ากล่าวเอเยนต์ไม่ให้มาชักชวนอีก แต่ต่อมาบิดาเป็นหนี้เป็นจำนวนมาก (ประมาณ 30,000 บาท) จึงต้องไปหาเอเยนต์และขอเงินมาให้บิดา เพื่อใช้หนี้แล้วสัญญาว่าจะไปทำงานใช้หนี้ แทน จากนั้นจึงเดินทางไปทำงานที่สุทธิสาร กรุงเทพฯ ในระหว่างที่ทำงานอยู่ส่งเงินมาให้ทางบ้านบ้าง เป็น จำนวนที่ไม่แน่นอน ทำงานได้เงินมากก็จะส่งมาให้มาก แต่ถ้าได้น้อยบางครั้งก็ไม่ได้ส่ง ต่อมาน้องสาวเดินทาง ไปค้าประเวณีอีกคน ซึ่งบิดา มารดา มิได้ห้ามปรามแต่อย่างใด

นางสาวกึ่ง มีความพอใจกับการประกอบอาชีพด้วยความสมัครใจ เพราะสามารถหา เงินไปช่วยเหลือครอบครัวได้ สามารถปลูกบ้านให้บิดา มารดาหนึ่งหลัง ซื้อรถยนต์ให้บิดา 1 คัน ต่อมาน้องเคย ขอร้องไห้ให้มารดาเอาไฟแนนซ์ เพื่อนำมาลงทุนทำการค้าเป็นเงินประมาณ 60,000 บาท โดยให้บิดาเป็นผู้ค้า ประกัน เมื่อได้เงินแล้วน้องเคยหายตัวไปพร้อมเงินทั้งหมด ทำให้ครอบครัวของนางสาวกึ่ง ต้องมีหนี้สินเพิ่มขึ้น อีก 60,000 บาท ทำให้บิดามีความทุกข์เพิ่มขึ้น จนล้มป่วยไม่มีผู้ใดช่วยเหลือครอบครัวได้ นางสาวกึ่งจึงต้อง ทำงานให้หนี้ต่อไปอีก และมีความคิดว่าจำเป็นที่จะต้องไปประกอบอาชีพเดิม เพราะบิดายังมีหนี้สินอยู่

(2) นางสาวปลา (นามสมมุติ)<sup>(40)</sup> ปัจจุบันอายุ 22 ปี ที่อยู่ จังหวัดพะเยา จบการ ศึกษาชั้นประถมปีที่ 6 ครอบครัวมีรายได้วันละ 50 บาท ไปประกอบอาชีพค้าประเวณีเมื่ออายุ 16 ปี เนื่องจาก เอเยนต์เข้าไปชักชวน และตัดสินใจไปกับเอเยนต์ เนื่องจากเห็นว่าบ้านใกล้เรือนเคียง ทั้งหน้าบ้านหลังบ้าน และข้าง ทุบ้าน เป็นบ้านสวยงามทุกคนในบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดี มีทรัพย์สิน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ตู้ เย็น โทรทัศน์ วิทยุ และเครื่องอำนวยความสะดวกสมัยใหม่ทุกอย่าง ซึ่งต่างก็มาด้วยการไปประกอบอาชีพ ค้าประเวณี แรกเริ่มเข้าทำงานในกรุงเทพฯ ก่อน เป็นเวลา 20 เดือน จากนั้นเดินทางไปประกอบอาชีพที่ยะลา ทำได้ 6 เดือน มีคนชวนให้ไปทำงานที่พัทลุง โดยให้เหตุผลว่ารายได้ดีกว่า ต่อมาบิดาป่วยต้องเข้ารับการรักษา ในโรงพยาบาล ไม่มีเงินไปรักษา นางสาวปลา จึงยืมเงินจากเจ้าของสถานบริการครั้งแรก 30,000 บาท และ สัญญาว่าจะทำงานใช้หนี้ให้ทั้งหมด โดยเงินไขของกรใช้หนี้ไม่ชัดเจน เพราะตนมีรายได้จากการทำงาน เดือนละ 900 บาท นอกนั้นเจ้าสถานบริการจะหักรายได้จากการทำงานแต่ละครั้ง ซึ่งนางสาวปลาไม่ทราบว่าจะต้องทำงานเป็นเวลาเท่าไร

39. กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, ข้อมูลภาคสนาม.2536

40. กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, ข้อมูลภาคสนาม.2536

จากทั้ง 2 กรณี จะเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความสมัครใจ โดยมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวกดดัน ขณะที่บิดา-มารดา ก็ได้ชี้แนะหรือห้ามปรามแต่ประการใด ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเกิดความสอดคล้องกับสภาพปัญหา โครงการฯ จึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ สตรีที่เดินทางออกจากหมู่บ้านไปประกอบอาชีพในสถานบริการ และเดินทางกลับภูมิลำเนา และกลุ่มเป้าหมายรอง คือ สตรีชนบทที่ยากจนจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว ไม่ได้ศึกษาต่อ และไม่มีโอกาสเดินทางไปเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพในศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีของกรมประชาสงเคราะห์

นอกจากนี้ จากการสอบถามผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ปฏิบัติพบว่า นับแต่โครงการฯ ดำเนินการมาพบประโยชน์ของโครงการที่มีต่อประชาชน และเห็นสมควรขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปยังกลุ่มสตรีอื่นในชุมชนด้วย

2. ให้ความสำคัญกับครอบครัว โดยมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การแก้ปัญหาต้องเริ่มที่ครอบครัว โดยเฉพาะความยากจน หากครอบครัวมีความสุข มีรายได้ ปรากฏหนี้สิน โอกาสและความปรารถนาที่จะละทิ้งครอบครัวไปประกอบอาชีพค้าประเวณีก็จะลดน้อยลง ดังนั้นในการดำเนินโครงการฯ กรมประชาสงเคราะห์จะออกเยี่ยมเยียนครอบครัวของสตรีที่เข้ารับการอบรมที่ประสบปัญหาต่าง ๆ ควบคู่ไปในระหว่างฝึกอบรมอาชีพ เพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลือตามสภาพปัญหาการสงเคราะห์ครอบครัวของกรมประชาสงเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนและเสริมสร้างกำลังใจให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมอีกทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ นักสังคมสงเคราะห์ของหน่วยงาน จะได้ออกเยี่ยมเยียนครอบครัวสตรีที่เข้ารับการอบรมตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเพื่อจะได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือดังนี้ คือ

1. ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือครอบครัวของผู้เข้ารับการอบรม
2. สงเคราะห์แก้ไขปัญหาเบื้องต้น
3. สงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภค
4. ให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องต่าง ๆ เช่น แนะนำแนวทางและปรับเปลี่ยนทัศนคติ

ผู้ปกครองในครอบครัวที่บุตรสาวไปประกอบอาชีพในสถานบริการ ความรู้เรื่องโรคเอดส์ การประกอบอาชีพ เป็นต้น

5. ให้เงินทุนประกอบอาชีพสำหรับผู้สำเร็จการฝึกอบรม
6. ให้ทุนการศึกษา และอุปกรณ์การศึกษา
7. นำไปตรวจรักษาพยาบาล และส่งเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐในพื้นที่

และจังหวัดใกล้เคียง

นอกจากการฝึกอบรมอาชีพตามโครงการฯ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคม สงเคราะห์แล้วกรมประชาสงเคราะห์ยังได้เน้นการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และพัฒนาคุณภาพ ชีวิต เข้าไว้ในหลักสูตรเป็นการเสริมความรู้ให้แก่สตรีที่เข้ารับการอบรมอีกด้วย การให้ความรู้เสริมในเรื่อง ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้บิดามารดา ผู้ปกครองของสตรีได้เข้ารับการอบรมด้วย เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้มีความสำคัญต่อการตัดสินใจไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรี ซึ่งจากการสอบถาม ผู้บริหารโครงการในพื้นที่พบว่าโครงการมีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนค่านิยมของสตรี ครอบครัว และ ชุมชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีได้เป็นอย่างดีนอกจากนี้ภายหลังจากสำเร็จการฝึกอบรม กลุ่มสตรีจะได้รับการส่งเสริมให้ประกอบอาชีพใน 4 ลักษณะ คือ

1. รวมกลุ่มประกอบอาชีพในท้องถิ่น คือ กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า กลุ่มผลิตผ้าท่มนวม กลุ่มทอผ้าพื้นเมือง และกลุ่มอาชีพอื่น ๆ โดยสตรีจะได้รับเงินยืมชีพคนละ 50 บาทต่อวัน ในขณะที่ยังไม่ สามารถรับงานในระบบโรงงานได้ไม่เกิน 180 วันหลังสำเร็จการฝึกอบรม
2. ประกอบอาชีพในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์ผ้าประเภทต่าง ๆ ที่ผ่านการ พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทั้งด้านความปลอดภัย การประกันค่าแรงงานที่อยู่อาศัย สวัสดิการ และอื่น ๆ
3. ประกอบอาชีพอิสระตามที่จังหวัดส่งเสริม อาทิ เช่น การทำเครื่องเงิน การทำศิลป- หัตถกรรม เป็นต้น
4. ให้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ ในลักษณะของกลุ่ม เพื่อเป็นเงินสำรองเพื่อการลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบที่ต้องนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ รายละ 15,000 บาท ผ่อนชำระภายใน 1 ปี โดยไม่เสีย ดอกเบี้ย

#### 4.2.2 การศึกษาและการฝึกอบรมของสตรี

โดยที่การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการบรรลุเป้าหมายของความเสมอภาค ซึ่งโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ได้ดำเนินบทบาทในด้านการวางแผนอาชีพ ทักษะการเป็นผู้นำ ทักษะอื่น ๆ ทวงสังคม และการฝึกอบรมอาชีพ ซึ่งจัดเป็นรูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทักษะความรู้เฉพาะทางในอาชีพที่ทำการฝึกอบรม เพื่อการมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวอย่างสุจริต

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น หลักสูตร 4 เดือน โดยจัดการฝึกอาชีพทั้งหลักสูตรหลักและหลักสูตรรอง ได้แก่ ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำผ้าห่มนวม การทอผ้าพื้นเมือง การทำเซรามิค การประดิษฐ์ดอกไม้ การปักจักรอุตสาหกรรม การทอผ้าไหมหม่อม การผลิตของใช้จากหนังสัตว์ การเย็บหมอนชนิด การแปรรูปถนอมอาหาร - โภชนาการ นวัตกรรม - จักรสาน การปลูกดอกไม้เมืองหนาว การเพาะเห็ด และการทำอิฐบล็อก นอกจากฝึกอบรมอาชีพหลักแล้ว จะให้การอบรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม ประกอบกับการจัดนันทนาการ ทัศนคติ ความรู้ทั่วไปที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน และครอบครัว เพื่อที่จะได้เรียนรู้การแก้ปัญหาและตัดสินใจในการดำรงชีวิตได้อย่างถูกต้อง

การฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพตามโครงการ ถือเป็นการพัฒนาความมั่นคงของสถาบันครอบครัว กล่าวคือ เมื่อสมาชิกวัยแรงงานของครอบครัวมีอาชีพ มีรายได้ และอยู่ในชุมชนหรือภูมิลำเนา ย่อมเป็นการส่งเสริมสัมพันธภาพและความมั่นคงของครอบครัว และครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่เด็กจะได้พัฒนาในเรื่องของความถูกต้อง ดีงาม ซึ่งจะติดตัวเด็กไปเมื่อเด็กเติบโตขึ้นในสังคม ภาวะความยากจน และค่อยโอกาสทางการศึกษา มีส่วนสำคัญในการผลักดันสตรี และเยาวชนสตรีในชนบทเข้าสู่อาชีพค้าประเวณี อีกทั้งทัศนคติในเรื่องของความกตัญญูที่มีผิด ๆ ก็เป็นตัวเสริมให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของบุตรที่พึงกระทำ เพื่อตอบแทนพระคุณของพ่อแม่ และไม่มีความรู้สึกผิด

นอกจากการให้การอบรมด้านอาชีพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังได้มีนโยบายในการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการจัดการ เพื่อพัฒนาทักษะด้านการบริหารและจัดการ และภาวะความเป็นผู้นำอีกระดับหนึ่ง โดยร่วมมือกับภาคเอกชน ได้แก่ “มูลนิธิซิเมนต์ไทย” ตามแนวทางความร่วมมือกับภาคเอกชนด้านการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มสตรีตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น



กล่าวโดยสรุป การศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นนโยบายของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยนำแนวคิดในการจัดกิจกรรมตามรูปแบบการศึกษานอกระบบ ( Non formal Education ) ซึ่งถือเป็นการจัดกิจกรรมการศึกษาขึ้นนอกโรงเรียนปกติ โดยมีกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการเป็นประชาชนที่อยู่นอกโรงเรียน มีวัตถุประสงค์ในการเรียนที่ชัดเจน มีการจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย และมีลักษณะของการมีหลักสูตร เวลาเรียน มีการลงทะเบียน มีการประเมินผลเพื่อรับประกาศนียบัตร เป็นการเรียนนอกโรงเรียน เน้นการเรียนเรื่องที่เป็นสภาพปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน <sup>(41)</sup>

#### 4.2.3 ความรุนแรงต่อสตรี

ด้วยว่าความรุนแรงต่อสตรีเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่กีดขวางการบรรลุเป้าหมายความเสมอภาค การพัฒนาและสันติภาพ และเพื่อป้องกันมิให้สตรีและเยาวชนสตรีต้องถูกล่อลวงไปประกอบอาชีพหญิงบริการ ซึ่งเป็นอาชีพที่เสี่ยงต่อการถูกทารุณทั้งก่อนและขณะที่เป็นโสเภณี จากการศึกษาเรื่องโสเภณีเด็ก : สภาพปัญหา ปัจจัยสาเหตุและแนวทางแก้ไข ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา <sup>(42)</sup> กล่าวเอาไว้ว่าโสเภณี โดยเฉพาะโสเภณีเด็กเป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงสุดยอดของความเลวและความเหลวแหลกของสังคม และสะท้อนให้เห็นถึงจิตใจของในชาติ หรือในสังคมเดียวกันที่ปล่อยปละละเลยไม่กระทำการใด ๆ อย่างจริงจังในการที่จะหยุดยั้งแก้ไขจัดสภาวะทางสังคมที่เลวร้ายนี้ให้หมดไป ความเลวทรามดังกล่าวได้ต่ำลงไปถึงระดับที่บิดามารดาที่ควรเป็นผู้เลี้ยงดูปกป้องเด็กมิให้ต้องตกอยู่ในสภาพที่เลวร้ายของชีวิตกลับขายลูกของตนให้เป็นโสเภณีตั้งแต่ยังอ่อนวัย นอกจากนี้ ครูอาจารย์ที่ควรอบรมขัดเกลาเด็กให้เป็นเยาวชนที่ดีเป็นอนาคตของชาติ กลับประทุษร้ายต่อเด็กและกระทำในสิ่งที่ตรงกันข้าม ครูหมิ่นศิษย์และร่วมกระบวนกาจัดหา และการจัดส่งเด็กนักเรียนไปเป็นโสเภณี

เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของธุรกิจบริการทางเพศ จะตกเป็นผู้ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเอเยนต์ เจ้าของสถานบริการ พ่อเจ้า-แมงดาหรือแม่แต่บิดา มารดาของตนเอง เด็กบางรายที่เกิดความกลัวไม่ยอมค้าประเวณี อาจถูกทุบตี ทำร้ายร่างกาย บังคับและข่มขู่ ดังเช่นกรณี

---

41. การศึกษานอกระบบ. การศึกษาตลอดชีวิต : การศึกษาของคนไทยในยุคโลกาภิวัตน์. กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว พิมพ์ครั้งที่ 2, 2538 หน้า 112

42. สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์.ดร. บรรณาธิการ. โสเภณีเด็ก : สภาพปัญหา ปัจจัยสาเหตุและแนวทางแก้ไข ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ ปีที่พิมพ์ หน้า 2

“เด็กหญิงเอ๋ อายุ 13 ปี เข้าแจ้งความและขอความช่วยเหลือจากตำรวจ สภ.อ. เมืองอุดรธานี เนื่องจากถูกบิดา ขอร้องให้ขายตัวเพื่อนำเงินมาใช้หนี้การพนันและเสพยาบ้า วันใดไม่ยอมทำ พ่อจะทุบตีและทำประชดใช้สิ่งของขว้างปา หรือไม่ก็ทุบฝาบ้านจนเด็กหญิงเอ๋ทนไม่ไหวต้องยอมไปหลบนอนกับลูกค้า”<sup>43)</sup>

หรือจากกรณีศึกษา ชีวิตของน้อย ซึ่งเคยไปขายบริการเมื่อตอนอายุ 14 ปี เล่าให้ฟังว่า เมื่อไปถึงช่องใหม่ ๆ ถูกจัดให้ขายน้ำก่อน จนกระทั่งวันแรกของการรับแขกมาถึง แยกคนแรกอายุ 50-60 ปี เปิดบริสุทธิเธอโดยใช้เวลาไม่ถึงครึ่งชั่วโมง ความรู้สึกตอนนั้นคือ เจ็บ แต่ไม่คิดอะไรแล้ว กับลูกค้าคนต่อมา ค่าตัวเธอก็ตกลงจนเหลือเพียง 30-50 บาท เธอถูกกักขังและยังถูกโกงค่าตัวบางคนต้องรับแขกถึง 9-10 คน เคยถูกแขกตบเพราะค่าแขก เนื่องจากแขกกระทำรุนแรงต่อเธอเคยเป็นกามโรค ถึง 2 ครั้ง หยุดกินยาไม่กี่วันแล้วเริ่มทำงานใหม่ ต่อมาย้ายไปอยู่ช่องที่อุดรธานีที่นี้เลวร้ายพอ ๆ กับที่แรก ถูกกักขัง “ไม่เห็นเดือนเห็นตะวัน”<sup>44)</sup>

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เห็นภาพของแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยมีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเป็นเครื่องมือว่าสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยการเข้าแทรกแซงในทุก ๆ สภาวะแวดล้อมของปัญหานั้น พบว่าผู้บริหารโครงการมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า จากการศึกษาที่โครงการเปิดโอกาสให้ตัวสตรี ครอบครัว และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการแล้ว สามารถปรับเปลี่ยนค่านิยมของสตรี ครอบครัว และชุมชน ในการดำเนินชีวิต และประกอบอาชีพที่ถูกต้องเหมาะสม เกิดความมั่นคงในครอบครัว

#### 4.2.4 สตรีกับเศรษฐกิจ

แม้ว่าสตรีจะเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของชาติ แต่มีอุปสรรคในด้านของการเลือกปฏิบัติ การจ่ายผลตอบแทน ขณะที่รายจ่ายของครอบครัวมีมากขึ้น และเพื่อให้มีรายได้มากพอสตรีส่วนหนึ่งจะหันเข้าหาอาชีพค้าบริการทางเพศ จากการศึกษาของ ดร.พศิน แดงจวง<sup>45)</sup> พบว่า ประชาชนทั่วไปออกไปทำงานนอกหมู่บ้านเนื่องจากความยากจน ไม่มีอาชีพหรือไม่มีรายได้ ไม่มีความรู้ หรือไม่มีวิชาชีพที่จะประกอบอาชีพในชุมชนของตนเองได้ นอกจากนี้ การออกไปทำงานนอกชุมชนของเยาวชนสตรียังขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแต่ละครอบครัว และยังเป็นแพ้ชนะของเยาวชนสตรีที่ขอลอง เพราะ

43. ข่าวสด,หนังสือพิมพ์ ประจำวันที่ 29 มกราคม 2541

44. ครูเล็ก, “ภาพชีวิตของผู้หญิงชื่อน้อย” ในวารสารผู้ใต้ ปีที่ 16 ฉบับที่ 31 มีนาคม - มิถุนายน 2538

45. พศิน แดงจวง,ดร. รายงานผลการประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท. 2538

อยากรู้ อยากเห็น ซึ่งโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จะดำเนินการด้านการฝึกอบรมอาชีพ การมี  
เบี้ยเลี้ยง เพื่อทดแทนรายได้ที่หายไประหว่างการฝึกอบรม แต่เมื่อเทียบกับรายได้จากการค้าประเวณี  
ย่อมมีความแตกต่างกัน และถือเป็นทางเลือกในการประกอบอาชีพอีกทางหนึ่งของเยาวชนสตรีและมี  
ประโยชน์มากสำหรับเยาวชนสตรีที่มีแนวโน้มว่าจะต้องออกไปประกอบอาชีพขายบริการทางเพศ เพื่อนำเงิน  
มาใช้จ่ายในครอบครัว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการรณรงค์การปรับเปลี่ยนทัศนคติควบคู่กันไปด้วย  
ซึ่งในแผนปฏิบัติการในส่วนนี้มุ่งประเด็นไปที่ การส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานอิสระของสตรี การเสริม  
สร้างกิจการขนาดย่อม ความเสมอภาคและการเข้าถึงการฝึกอบรม และเพื่อให้เกิดผลตามแผนปฏิบัติการ  
ดังกล่าว รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 จำนวน 50 ล้านบาท ให้กรมประชา-  
สงเคราะห์ เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพสตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สตรีที่สำเร็จการฝึก  
อบรมจากโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ที่มีการรวมกลุ่มสตรีเพื่อผลิตสินค้า กุ๊ยมเป็นเงินสำรองเพื่อ  
การลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบ หรือวัสดุสิ้นเปลือง เพื่อการผลิตที่ต้องนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ รายละ  
15,000 บาท ผ่อนใช้คืนภายในเวลา 1 ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย

ผลจากการดำเนินงานตั้งแต่ได้รับงบประมาณถึงเดือนมีนาคม 2541 มีสตรีกู้เงินไปแล้ว  
จำนวน 1,313 ราย เป็นเงิน 11,978,524 บาท

นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์ยังได้ให้การสนับสนุนสิ่งสิ่งจำเป็น เพื่อส่งเสริมและ  
สนับสนุนการมีงานทำและรายได้โดยเฉพาะในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ แยกตามรายละเอียดได้  
ดังนี้

ปี	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ผลิตเพื่อจำหน่ายใน งานเทศกาลต่าง ๆ
2536	7,341,756	5,006,520	-	-
2537	17,484,545	868,400	-	-
2538	34,784,817	1,135,964	-	11,250
2539	22,745,540	4,177,914	-	122,100
2540	41,379,825	4,066,926	154,000	44,700
<b>รวม</b>	<b>123,736,283</b>	<b>15,256,724</b>	<b>154,000</b>	<b>178,050</b>

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, รายงานผลการดำเนินงาน "โครงการสร้างชีวิต  
ใหม่ให้สตรีชนบท" ปีงบประมาณ 2536 - 2540

สำหรับในส่วนของการมีงานทำ จากผลจากการดำเนินงานปี 2536-2540 พบว่าสตรีที่สำเร็จการอบรม ตามโครงการมีจำนวน 10,187 คน ประกอบอาชีพต่าง ๆ ดังนี้

1. รวมกลุ่มประกอบอาชีพในพื้นที่	232 กลุ่ม	4,335 คน	คิดเป็นร้อยละ 42.6
2. ทำการเกษตรในพื้นที่		1,491 คน	คิดเป็นร้อยละ 14.6
3. เข้าโรงงานอุตสาหกรรม		1,159 คน	คิดเป็นร้อยละ 11.4
4. รับจ้างทั่วไป		874 คน	คิดเป็นร้อยละ 8.6
5. แต่งงานและอยู่กับครอบครัว		790 คน	คิดเป็นร้อยละ 7.7
6. ประกอบอาชีพส่วนตัว		678 คน	คิดเป็นร้อยละ 6.6
7. ศึกษาต่อ		261 คน	คิดเป็นร้อยละ 2.6
8. ทำงานในร้านตัดเย็บเสื้อผ้า		193 คน	คิดเป็นร้อยละ 2.0
9. อื่น ๆ อาทิ ลาออกระหว่างการอบรม เสียชีวิต		406 คน	คิดเป็นร้อยละ 4.0
รวม		10,187 คน	คิดเป็นร้อยละ 100

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมาอาชีพสงเคราะห์, การติดตามผลการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท, ปีงบประมาณ 2536 - 2540. (เอกสารโรเนียว)

จากผลการติดตามโครงการ แม้ว่าตัวเลขที่ได้จะแสดงให้เห็นว่า สตรีที่ผ่านการอบรมตามโครงการฯจะมีทั้งที่ประกอบอาชีพตามหลักสูตรที่ได้รับการอบรมและประกอบอาชีพอิสระ แต่ก็อนุมานได้ว่า ร้อยละ 85.8 มีงานทำ มีอาชีพเลี้ยงดูตนเอง ซึ่งเขวาสตรีที่ผ่านการอบรมเองส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องกันว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ดีและมีประโยชน์มาก เป็นความหวังอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ในบรรดาโครงการต่าง ๆ ที่รัฐเคยจัดมา

นอกจากนี้ จากการสอบถามผู้บริหารโครงการในพื้นที่ พบว่าการประกอบอาชีพภายหลังสำเร็จการฝึกอบรมของสตรีจะมีรายได้แตกต่างไปจากก่อนเข้ารับการฝึกอบรมในประเด็นต่าง ๆ

แม้ว่าโครงการฯ ดูเหมือนจะสัมฤทธิ์ผลแต่จากการศึกษาพบว่าโครงการมีจุดอ่อน ในเรื่องของการต่อเนื่องในการสั่งซื้อ-ส่งจ้าง และความล่าช้าของการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว โดย

1. ด้านความไม่ต่อเนื่องของการสั่งซื้อ-สั่งจ้าง กรมประชาสงเคราะห์ได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอรับการสนับสนุนในการสั่งซื้อสั่งจ้างจากกลุ่มสตรีตามหนังสือ ที่ รส 0413/ว 7179 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541

2. จัดสรรเงินงบประมาณ จำนวน 50 ล้านบาท เป็นเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์ให้สตรีที่สำเร็จการฝึกอบรมจากโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท และสตรีที่สำเร็จการอบรมจากศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี ที่มีการรวมกลุ่มสตรีเพื่อผลิตสินค้าเยี่ยมเป็นเงินสำรองเพื่อการลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบ หรือวัตถุดิบเปลี่ยน เพื่อการผลิตที่ต้องนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ

#### 4.2.5 สิทธิมนุษยชนของสตรี

ในปฏิญญาสตรีไทย ระบุว่าทิศทางการพัฒนาสตรี ข้อที่ 5 ไว้ว่าสตรีควรได้รับการคุ้มครองสิทธิในร่างกายและจิตใจ ไม่ให้ถูกคุกคามหรือเป็นเหยื่อของความเอาใจเอาเปรียบ และความรุนแรงทางเพศ<sup>48</sup> ขณะเดียวกันธุรกิจบริการทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน การฝึกอบรมอาชีพตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ควบคู่ไปกับการอบรมทางด้านจริยธรรม นอกจากจะเป็นการพัฒนาทางด้านทักษะอาชีพแล้ว ยังเป็นการให้การคุ้มครองทางด้านการถูกเอาใจเอาเปรียบ ด้านค่าจ้างแรงงาน ภายหลังที่สำเร็จการอบรม และเป็นการป้องกันความเสี่ยงต่อการถูกทารุณทางเพศ อันเนื่องมาจากการถูกล่อลวงไปประกอบอาชีพค้าประเวณี

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายและแนวทางปฏิบัติจากปฏิญญาปักกิ่งมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจนั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของไทย ที่ยืนยันถึงพันธกิจที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ดำเนินการอยู่ เพื่อส่งเสริมศักยภาพ และความก้าวหน้าของสตรีไทยแล้ว ยังเป็นการขานรับปัญหาการค้าประเวณีว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายในการแก้ไข และปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น ณ ที่ใดที่หนึ่ง แต่เป็นปัญหาของโลก

48. คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ,สำนักงาน ปฏิญญาสตรีไทย,กรุงเทพฯ : องค์กรพัฒนาสตรีสากลพหุฯ, 2538.

#### 4.3 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดที่ว่าด้วยแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

ในยุคที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู สังคมมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างมากมาย ทำให้วิถีการผลิตของมนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้น และกระทบต่อกันเป็นระบบตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงระดับมหภาค และมีผลกระทบต่องีชีวิตมนุษย์ในทุกมิติ ทั้งระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และความสัมพันธ์ชุมชน เมืองจึงเป็นเสมือนแม่เหล็กดึงดูดผู้คนหนุ่มสาวให้เข้ามาแสวงหาโชค-ลาภ ในเมือง ตราบจนความคิดเป็นเมืองขยายอาณาเขตสู่ชนบทการเอาโรคเอาเปรียบทั้งกับมนุษย์และธรรมชาติก็ขยายอาณาเขตออกไปด้วย จนกระทั่งฟองสบู่แตกลง แรงงานจำนวนมากก็แตกตาม และส่วนหนึ่งก็มุ่งหน้ากลับสู่ชนบทตามเดิม รูปธรรมในการชี้มน้ำตาของแรงงานเหล่านี้ คือ โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท แม้ว่าในระยะเริ่มแรกของการดำเนินโครงการ จะมุ่งเน้นที่กลุ่มหญิงขายบริการที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมและเยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยงก็ตาม โครงการนอกจากจะรองรับปัญหาคนว่างงานที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม ยังได้เน้นที่การพัฒนาศักยภาพของคน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาในช่วงแผนฯ 8 โดยเฉพาะสตรีกลุ่มด้อยโอกาสให้ได้มีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ ตามขีดความสามารถของแต่ละบุคคล พร้อมทั้งได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งในการดำเนินโครงการฯเยาวชนสตรี ผู้ปกครองและชุมชนจำเป็นต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มแรกโดยการนำเสนอโครงการและความประสงค์ในวิชาชีพที่ตนเองสนใจและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ผู้ปกครองก็ต้องยินยอมและชุมชนก็สนับสนุน ในกิจกรรม พร้อมทั้งสนับสนุนสถานที่ในการฝึก ขณะเดียวกันผู้ที่สำเร็จการอบรมและรวมกลุ่ม ต้องสามารถจัดการบริหารงานกลุ่มได้ โดยมีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่เลี้ยงในระยะแรก และมีการจัดอบรมเพิ่มเติมด้านการจัดการในระบบธุรกิจให้อีก

ขณะเดียวกันกระบวนการในการดำเนินโครงการฯ ยังมีจุดยืนที่เป็นหลักของการพัฒนาอยู่ 2 ประเด็นที่สอดคล้องกับงานในการพัฒนาตามแผนฯ 8 ดังนี้ คือ

1. เน้นที่คนเป็นศูนย์กลาง คือ ตัวสตรีที่เข้ารับการอบรม ครอบครัว และชุมชน ซึ่งทั้งหมดจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและถือเป็นการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสตรี ซึ่งจากการสอบถามจากผู้บริหารโครงการฯพบว่า ส่วนใหญ่ในการดำเนินโครงการฯในแต่ละพื้นที่ได้มีการเปิดโอกาสให้สตรี ครอบครัว และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- 1.1 เชิญครอบครัว และผู้นำชุมชนเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ
- 1.2 ให้การดูแลช่วยเหลือครอบครัวของสตรีตามความจำเป็นและเหมาะสม
- 1.3 ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ

2. การส่งเสริมและประสานงานให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการทั้งในด้านการก่อสร้างอาคารสถานที่ การส่งเสริมการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การพัฒนาศึกษากลุ่มสตรี และการตั้งชื่อ-ตั้งจ้างผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสตรี ซึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นถือเป็นการนำเอาวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตของสังคมที่มีเนื้อหาของการแข่งขัน การช่วยเหลือ เกื้อกูล หรือการคืนกำไรให้สังคมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาส

ผลจากการดำเนินโครงการ เป็นข้อบ่งชี้หนึ่งที่บ่งบอกว่า ได้ดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสตรี โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกลุ่มเป้าหมายของผู้ที่จะเข้ารับการอบรม ตามโครงการฯ จะเป็นกลุ่มที่เคยประกอบอาชีพค้าประเวณีแล้วเดินทางกลับภูมิลำเนา และเยาวชนสตรีที่มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจไปค้าประเวณี เนื่องจากสมาชิกในครอบครัวเคยไปค้าประเวณี หรือจบการศึกษา ภาคบังคับแล้วไม่ได้ศึกษาต่อ ไม่มีงานทำ หรือมีปัญหาครอบครัว

นอกจากนี้ยังได้พัฒนาสภาพแวดล้อมของครอบครัวและชุมชน ให้เอื้อต่อการ พัฒนาสตรีโดยการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เสริมสร้างความเข้มแข็ง และความมั่นคงของครอบครัว โดย ในเบื้องต้นกรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายในการสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ที่เข้ารับการอบรมฯ การส่งนัก สังคมสงเคราะห์เข้าไปเยี่ยมบ้านและนอกจากการฝึกอบรมอาชีพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังให้การ อบรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม ประกอบกับการจัดนันทนาการ ทัศนศึกษา ความรู้ทั่วไปที่จำเป็นต่อ ชีวิตประจำวัน และครอบครัวเพื่อรู้จักแก้ปัญหา และตัดสินใจในการดำรงชีวิตด้วยตนเองได้อย่างถูกต้อง

#### 4.4 โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทกับแนวคิดที่ว่าด้วยนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะ ยาว (พ.ศ.2535-2541) ในส่วนของสตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ

ปัญหาโสเภณี เป็นปัญหาสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย และปัญหาข้ามชาติ นายไฉ พราหมณ์ อดีตปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เคยกล่าวไว้ว่า “โสเภณี” นั้น เป็น บุคคลที่น่าสงสาร เป็นผู้ที่มิปัญหาชีวิต อาชีพโสเภณีเป็นอาชีพที่สังคมไม่ยอมรับ กลับเป็นตราบาปของ บุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นโสเภณี การแก้ปัญหาสังคมจึงควรที่จะเข้าไปช่วยเหลือจุ่มชู<sup>47</sup> ซึ่งกรมประชา- สงเคราะห์ได้เร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อไม่เพิ่มจำนวนโสเภณี ตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา โดยมองว่า โสเภณีมิใช่อาชญากร โดยในการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับข้อเสนอและมาตร การของแผนฯ ดังนี้

47. ไฉ พราหมณ์, ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาสังคม, กรุงเทพฯ : บริษัทบริการพิมพ์ จำกัด, 2536, หน้า 203

#### 4.4.1 มาตรการทางเศรษฐกิจ

การดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็คือให้สตรีและเยาวชนสตรีกลุ่มเป้าหมายได้รับการฝึกอาชีพมีงานทำอยู่ในท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ซึ่งจากการศึกษาของ อ.พศิน แดงจวง จากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าโครงการฯประสบความสำเร็จในประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

- มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

- การดำเนินงานที่ผ่านมา ใช้สถานที่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ เช่น ศาลาวัด ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์ฝึกอบรม ทำให้รูปแบบที่ผ่านมาเป็นไปเพื่อการดำเนินงานทั้งสิ้น

- การดำเนินโครงการ ได้แปรสภาพจากวัด ซึ่งเดิมเป็นเพียงวัด ให้เป็นศูนย์รวมเป็นที่ฝึกอาชีพและมีประโยชน์ต่อชุมชนมากขึ้น บางแห่งแปรสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม

ผลจากการศึกษาของ อ.พศิน แดงจวง<sup>48)</sup>ชี้ให้เห็นว่านโยบายของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวัยการค้าประเวณี โดยอาศัยแผนงานหลักสตรีระยะยาวฯ โดยอาศัยมาตรการทางเศรษฐกิจ ในการสร้างงาน สร้างอาชีพในชนบท และจากการติดตามผล ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ พบว่าสตรีที่ผ่านการฝึกอบรม 10,187 คน รวมกลุ่มประกอบอาชีพในพื้นที่ ถึง 4,335 คน นอกจากนั้นก็ประกอบอาชีพในลักษณะต่าง ๆ แต่ก็ยังคงอยู่ในภูมิฐานะเป็นส่วนใหญ่ สำหรับรายได้ที่สตรีจะได้รับจากการประกอบอาชีพประมาณ วันละ 80 - 100 บาท แม้ว่าจะไม่มากมายนัก แต่การดำเนินชีวิตในชนบทจะมีรายจ่ายไม่มากเช่นกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาโดยการสอบถามผู้บริหารโครงการในพื้นที่ดำเนินการ พบว่า ในแต่ละหน่วยฝึกได้มีการจัดเตรียม มีแผนสำหรับการประกอบอาชีพให้กับสตรี ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีน้ำหนักจากมากไปหาน้อย ดังนี้

1. ส่งเสริมการรวมกลุ่ม และรอกการสั่งซื้อ-ส่งจ้างจากกรมประชาสงเคราะห์
2. ติดต่อประสานงานกับบริษัท เพื่อรับใบสั่งซื้อ-ส่งจ้างโดยตรง รวมทั้งรอกการสั่งซื้อ-ส่งจ้าง จากกรมประชาสงเคราะห์ด้วย
3. จัดหางานให้ทำโดยการส่งเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม
4. ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ

48. พศิน แดงจวง,ดร. รายงานการประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท 2538



#### 4.2.2 มาตรการด้านการศึกษา

เมื่อพิจารณารูปแบบการศึกษา กรมประชาสงเคราะห์ มีนโยบายในการพัฒนาสตรี รูปแบบการศึกษาตลอดชีวิต กล่าวคือนอกจากจะให้การอบรมและพัฒนาทักษะด้านอาชีพ และการบริหารจัดการในระบบโรงงานแล้ว ยังจะให้การอบรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม เพื่อให้เกิดทัศนคติที่เหมาะสมในการประกอบอาชีพ และสามารถประกอบอาชีพสุจริตอยู่ในท้องถิ่นของตนเองได้ เมื่อสำเร็จการอบรมทั้งนี้เนื่องจากการศึกษารุ่นก่อนที่จะดำเนินโครงการฯ พบว่า ปัญหาการค้าประเวณีมีสาเหตุหนึ่งมาจากปัญหาด้านการศึกษา โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้ว ยังไม่ได้ศึกษาต่อถึงร้อยละ 60 และยังไม่ได้รับการฝึกอบรมอาชีพแบบครบวงจร เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง ประกอบกับได้พบเห็นตัวอย่างของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ที่ไปประกอบอาชีพไม่เหมาะสม ทำให้ต้องการไปประกอบอาชีพดังกล่าวโดยขาดความยั้งคิด ดังนั้นนอกจากการฝึกอาชีพตามโครงการแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะเน้นการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งจัดการฝึกอบรมได้ในหลักสูตรเป็นความรู้เสริมให้แก่ผู้รับการฝึกอบรม ความรู้เสริมในเรื่องดังกล่าวนี้จะจัดให้มีตามารดาครอบครัวของสตรีกลุ่มเป้าหมายได้เข้ารับการอบรมด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรี

#### 4.2.3 มาตรการด้านกรเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์

เพื่อให้การดำเนินโครงการสัมฤทธิ์ผล คือ สตรี และเยาวชนสตรีได้รับการฝึกอบรมอาชีพ และมีงานรองรับ กรมประชาสงเคราะห์ได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการในลักษณะของการขอความร่วมมือสื่อ-สิ่งจ้างผลิตภัณฑ์จากกลุ่มโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ไปยังหน่วยงานที่มีงบประมาณในการสื่อ-สิ่งจ้าง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2537 ในส่วนของภาคเอกชนที่ประสงค์จะสื่อ-สิ่งจ้างงาน จะอาศัยช่องทางจากคณะกรรมการตลาดของโครงการฯ และการบอกต่อของเครือข่าย ( Net Work ) จากคณะกรรมการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี และโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

สำหรับการประชาสัมพันธ์ให้กับสตรี และเยาวชนสตรีให้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพนั้น หน่วยปฏิบัติอันได้แก่ ประชาสงเคราะห์จังหวัด ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา นิคมสร้างตนเอง จะมีรูปแบบของการประชาสัมพันธ์แตกต่างกันไป

ขณะเดียวกันทีมผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ ก็ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์โครงการฯ โดยนำแนวคิดตามโครงการนักบริหารประสานชุมชนที่ถือว่าชุมชนหรือหมู่บ้านเป็นโรงเรียน และมีชาวบ้านเป็นครู โดยทีมผู้บริหารโครงการฯจะเข้าไปสัมผัสชุมชน เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการฯ ตั้งแต่ในกระบวนการจัดหาผู้เข้าร่วมการอบรม

#### 4.4.4 มาตรการด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า โสภณเป็นบุคคลที่น่าสงสาร เมื่อกลับภูมิลำเนา บางรายอาจถูกชุมชนตั้งข้อรังเกียจหรือบางราย ยังมีโรคภัยแรงติดตัวมา ในกรณีเช่นนี้ นายไสว พรหมณี กล่าวไว้ในหนังสือยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาสังคมว่า กรมประชาสงเคราะห์จะต้องรักษาสิทธิของผู้ด้อยโอกาสให้ได้ ให้เขาอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติเสมอหน้าท่าน และอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี. การดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ทั้งกระบวนการของโครงการ กรมประชาสงเคราะห์ได้เป็นผู้ให้ความรู้ ความคิด และสติปัญญา เมื่อคนมีอาชีพ และมีรายได้จากอาชีพที่สังคมยอมรับและเป็นอาชีพที่สุจริต ก็จะมีชีวิตที่เป็นสุขอยู่ในสังคมและชุมชนของตนได้อย่างสมศักดิ์ศรี

ในส่วนของผู้ที่มีปัญหา หรือครอบครัวที่มีปัญหา ก็ได้รับการปรับสภาพตามกระบวนการทางสังคมสงเคราะห์ และได้รับการด้านปัจจัย 4 เพื่อเป็นการสงเคราะห์เบื้องต้น ขณะที่ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน หรือขาดรายได้เนื่องจากสมาชิกของครอบครัวเข้าร่วมการฝึกอบรม ซึ่งมาตรการด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพนั้น เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ในด้านของการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส นอกจากจะได้รับการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจะรวมไปถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ ในเชิงสงเคราะห์และเพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมาย กรมประชาสงเคราะห์จำเป็นต้องปกป้องและคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลเหล่านั้น

เดิมภาพของกรมประชาสงเคราะห์ในด้านการฟื้นฟู และพัฒนาถูกมองว่า เป็นกิจกรรมในสถานสงเคราะห์ ซึ่งในลักษณะดังกล่าวสถานสงเคราะห์จะเป็นตัวตั้งรับปัญหา และแก้ไขปัญหาเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว หากแต่มาตรการสงเคราะห์และฟื้นฟูพัฒนาสภาพของ โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทนั้น จะเป็นลักษณะของการป้องกันและแก้ไขปัญหาไปพร้อม ๆ กัน และจะเป็นกิจกรรมที่จะบอกสังคมได้ว่า ยังมีปัญหาสังคมอีกมากมายที่ไม่สามารถตั้งเข้ามาบำบัดฟื้นฟูในสถานสงเคราะห์ได้ และ

กรมประชาสงเคราะห์จะขยายบริการด้านสวัสดิการสังคมให้กว้างขวาง และกระจายไปสู่ชนบทผู้คนด้วย โอกาสให้มากขึ้น ลักษณะการฟื้นฟูจึงเป็นการปรับทัศนคติของบุคคล ครอบครัว และชุมชน ให้เข้าใจถึง ปัญหาและรู้จักแก้ปัญหาทั้งของครอบครัวและชุมชนไปพร้อม ๆ กับการดำเนินการตามกระบวนการ สังคมสงเคราะห์ ในระหว่างดำเนินโครงการฯ เช่น การเยี่ยมบ้าน ครอบครัวของสตรีที่เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อเป็นการสร้างสัมพันธภาพ และสอบประวัติข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสตรี และครอบครัว และให้การแนะนำ ปรึกษา และให้การสงเคราะห์ในสิ่งที่จำเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้เพื่อลดความกดดันของครอบครัว เนื่องจาก ปัญหาต่าง ๆ ที่ครอบครัวของสตรีต้องประสบและเพื่อสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันครอบครัวและ ชุมชน เพื่อเป็นการป้องกันในการยังยั้งการออกไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีในชุมชน

## บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ และอาศัยข้อมูลส่วนหนึ่งจากผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ พร้อมประสพการณ์ของผู้ศึกษาเอามาประกอบการวิเคราะห์ โดยมีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลจากการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1) แนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี นั้นมีแนวคิดอันเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ดังนี้

1.1 แนวคิดว่าด้วยนโยบายสังคม คือการที่รัฐจะจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาส เพราะครอบครัวไม่สามารถ หรือขาดอำนาจในการจัดหาให้ได้โดย รัฐเข้าแทรกแซงในบทบาทของหน้าที่ของการประสานระหว่างสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำรงอยู่ในสังคม และการคงไว้ซึ่งรูปแบบและค่านิยมของชุมชนและสังคม การดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

1.2 แนวคิดจากปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ยืนยันถึงพันธกรณีที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยพิจารณาจากประเด็นที่สอดคล้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ สตรีกับความยากจน การศึกษาและการฝึกอบรมของสตรี ความรุนแรงต่อสตรี สตรีกับเศรษฐกิจ และสิทธิมนุษยชนของสตรี ซึ่งมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ถือเป็นรูปธรรมของไทยต่อการยืนยันถึงพันธกรณีในการที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

1.3 แนวคิดจากแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ( พ.ศ. 2540 - 2544 ) ซึ่งมีจุดเน้นที่

- พัฒนาตัวสตรี ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา มีสิทธิและมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุกชั้นตอนอย่างแท้จริง

- เน้นพัฒนาสภาพแวดล้อมของสตรี ทั้งระดับครอบครัว ชุมชน ตลอดจนระบบความมั่นคงทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาสตรี

ในการดำเนินโครงการ สตรีได้รับการพัฒนาทักษะ ศักยภาพและครอบครัวและชุมชนรวมทั้งภาคเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือสานต่อโครงการให้สัมฤทธิ์ผลได้ โดยจำแนกการวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท เป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายรัฐบาลในด้านของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ซึ่งเป็นนโยบายด้านสังคมที่รัฐบาลให้ความสนใจ และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากความแปรเปลี่ยนในรูปแบบของการค้าประเวณีที่มีความสลับซับซ้อน และเทคนิคในการชักพาให้สตรีและเด็กเข้าสู่กระบวนการของการค้าประเวณีที่แยบยล

ในการดำเนินโครงการฯ ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีการนำแนวคิดระดับนโยบายหรือระดับชาติมาเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการที่ชัดเจน และแปลงสู่แผนปฏิบัติการได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในประเด็นนี้ได้รับการยืนยันจากผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่ว่า โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทมีความสอดคล้องกับแนวคิดในระดับนโยบาย 2 ประการ คือ

1. ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ในลักษณะที่ว่าโครงการสามารถสร้างงาน สร้างอาชีพในชุมชนให้กับสตรีที่สำเร็จการอบรมจากโครงการ ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีทัศนคติที่ถูกต้องในการเลือกทางเดินของชีวิตที่เหมาะสม

2. ความสอดคล้องกับแผนฯ 8 ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง ตั้งแต่ปฏิสนธิไปจนตลอดชีวิต มุ่งการพัฒนาคนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ซึ่งผลของการดำเนินโครงการพบว่า มีส่วนในการพัฒนาศักยภาพของสตรี และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี ครอบครัว และชุมชนได้ในระดับที่น่าพอใจ

- 2) ผลการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ที่ผ่านมามีผลมาจากการที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ตามนโยบายรัฐบาล ความพร้อมของบุคลากรถือว่าเป็นตัวจักรที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างบประมาณ กรมประชาสงเคราะห์มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศ ในนามของประชาสงเคราะห์จังหวัด ขณะเดียวกันยังมีเครือข่ายที่รับผิดชอบกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเฉพาะ เช่น ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และนิคมสร้างตนเอง ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติซึ่งบุคลากรทั้งหมดในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ถือได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคมเป็นพื้นฐาน ซึ่งทำให้การดำเนินโครงการฯ ได้รับความร่วมมือและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวคิดที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

- **กระบวนการฝึกอบรม** ในกระบวนการฝึกอบรมได้มีการกำหนดหลักสูตร ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมด้านทักษะฝีมือ การประกอบอาชีพขนาดย่อม และความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวันมีระยะเวลาให้ความรู้เสริมเพื่อพัฒนาทักษะการฝึกอบรม ให้ความรู้พิเศษหลักสูตรพัฒนาคุณภาพชีวิต

**กลุ่มเป้าหมาย** ในการดำเนินโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ดังนี้

**กลุ่มเป้าหมายหลัก** สตรีที่เดินทางออกจากหมู่บ้านไปประกอบอาชีพในสถานบริการ และเดินทางกลับภูมิลำเนา

**กลุ่มเป้าหมายรอง** สตรียากจนจบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ได้ศึกษาต่อ และไม่สามารถเดินทางไปฝึกอบรมอาชีพในศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรี เนื่องจากไม่มีรายได้ มีหนี้สิน และมีภาระเลี้ยงดูครอบครัว รวมถึงสตรีที่มีพี่น้องเคยไปหรืออยู่ระหว่างการประกอบอาชีพในสถานบริการ

ซึ่งจากการสอบถามไปยังผู้บริหารโครงการในระดับพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่มองว่ากลุ่มเป้าหมายที่กำหนดข้างต้นมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ก็มีบางหน่วยที่มองว่า เห็นสมควรขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังกลุ่มแม่บ้าน เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวในชนบทอีกทางหนึ่ง

- **กิจกรรม** สำหรับกิจกรรมในโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วย การให้บริการทางด้านสังคมสงเคราะห์ การฝึกอบรมอาชีพหลักสูตร 4 เดือน การอบรมให้ความรู้เสริม การอบรมให้ความรู้ตามหลักสูตรพัฒนาคุณภาพชีวิตและการติดตามผล การส่งเสริมการรวมกลุ่ม การจัดหางานให้ทำ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่ให้การฝึกอบรมที่ครบวงจร แต่ในส่วนของผู้บริหารโครงการฯ มองว่าแม้จะมีกิจกรรมที่มากมายและครอบคลุมทั้งกระบวนการในการฝึกอบรมอาชีพแล้วก็ตาม ก็เห็นสมควรให้มีการเพิ่มเนื้อกิจกรรมด้านต่าง ๆ เรียงตามลำดับความถี่ ดังนี้

- การอบรมเพิ่มเติมในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารกลุ่ม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สหกรณ์โรคติดต่อ กิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ และการแนะแนวอาชีพ

- การทัศนศึกษา/ดูงานนอกสถานที่ เพื่อเพิ่มพูนความรู้

- การหาตลาดรองรับที่แน่นอนและการขยาย/เพิ่มเติมหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ต้องการของตลาด

- การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาและการสนับสนุนให้ครอบครัวมี

รายได้เพิ่มขึ้น

- ความสำเร็จของโครงการ นับแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงปัจจุบัน จากการติดตามผลของกรมประชาสงเคราะห์ นโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี ตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท พบว่าสตรีที่สำเร็จ จำนวน 10,187 คน มีอาชีพและรายได้ถึงร้อยละ 85.5 ขณะเดียวกันผู้บริหารโครงการเอง ร้อยละ 60 ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่า โครงการฯมีส่วนช่วยให้สตรีไม่ให้เกิดภาวะบวกรการค้าประเวณี เพราะหลังจากสำเร็จการฝึกอบรมสตรีจะมีรายได้ มีอาชีพอยู่ในภูมิลำเนา

ในขณะที่เดียวกันในส่วนที่มองว่า โครงการฯสามารถช่วยให้สตรีมิให้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีได้บ้าง นักหน้าจะตกไปที่ประเด็นทัศนคติของสตรีว่า ยังมองว่าอาชีพค้าประเวณีเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้มากกว่าอาชีพที่ได้รับการฝึกอบรม และปัญหาทางด้านการตลาดที่ไม่แน่นอนของโครงการ

### 3) ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการบริหารโครงการ

#### 3.1 ด้านนโยบาย

3.1.1 ในประเด็นของการสั่งซื้อ-ส่งจ้าง เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้สตรีสำเร็จการอบรมตามโครงการ มีรายได้และอาชีพอยู่ในภูมิลำเนา แต่เดิมพบว่าในส่วนของภาคราชการได้อาศัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 26 เมษายน 2537 ที่อนุมัติให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ สั่งจ้าง-สั่งซื้อเสื้อผ้าจากกลุ่มสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยวิธีกรณีพิเศษ แต่ก็ยังไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรอาศัยช่องทางตามอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สนองมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2537 เรื่อง ขอความเห็นชอบเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนสั่งซื้อผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าจากกลุ่มสตรีตามโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยต้องให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

3.1.2 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐบาลมีนโยบายในการขยายหรือย้ายฐานการผลิตและการอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคให้มากขึ้น โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน โดยรัฐให้การสนับสนุนและเอื้ออำนวยในด้านปัจจัยพื้นฐาน เช่น ระบบการขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคม สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน ภาษีนิติบุคคล การจัดหาดอกเบี้ยต่ำเพื่อสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งการสนับสนุนศูนย์อุตสาหกรรมของกลุ่มจังหวัด

3.1.3 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรมีนโยบายในการช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการแบบครบวงจรในระดับครอบครัว อันได้แก่ส่งเสริมและพัฒนาทักษะฝีมือให้กับสมาชิกในครอบครัว ซึ่งเป็นวัยแรงงาน ขณะเดียวกันหากพบสมาชิกของครอบครัวที่พิการ สูงอายุ ก็จำเป็นต้องให้การสงเคราะห์ตามกระบวนการสังคมสงเคราะห์ในเบื้องต้นสำหรับการมีงานทำ หลังจากผ่านการอบรมด้านวิชาชีพแล้ว ให้ผ่านขั้นตอนของกรมการจัดหางาน แล้วจึงอยู่ในความดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ต่อไป

### 3.2 ด้านการบริหารโครงการ

3.2.1 ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือ หลังสำเร็จการอบรมเห็นควรให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เข้ามารับผิดชอบในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือของผู้สำเร็จการอบรมตามโครงการฯ ให้มีฝีมือเป็นมาตรฐานเดียวกับความต้องการของตลาด นอกจากนี้ควรดึงภาคธุรกิจเอกชน หรือภาครัฐอื่นที่มีความพร้อม หรือมี concept ในการคืนกำไรให้กับสังคมเข้ามาให้การสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะฝีมือ และขยายสาขาหลักสูตรการฝึกอบรมให้กว้างขวางออกไป

3.2.2 เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ และการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการ เห็นควรสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเป็นเจ้าของหรือบริหารโครงการ โดยการสนับสนุนถ่ายโอนภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากจุดดำเนินโครงการส่วนใหญ่จะอยู่ในชุมชนและสตรีซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชน คือ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการ

3.2.3 การกำหนดรูปแบบของการฝึกอบรม หรือแนวทางในการฝึกอาชีพของโครงการฯ จำเป็นต้องศึกษาสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม ความต้องการของตลาดแรงงาน ความสามารถในการจัดหางานและการดึงภาคเอกชนเข้ามาให้การสนับสนุน เพื่อที่ว่าผู้สำเร็จจากการฝึกอบรมจะได้มีอาชีพและรายได้ หลังจากสำเร็จจากการฝึกอบรม หรือหากออกมาประกอบอาชีพก็สามารถนำประสบการณ์จากการฝึกอบรมมาใช้ได้อย่างเป็นประโยชน์

3.2.4 เพิ่มหลักสูตรภาคปฏิบัติในเรื่องของการจัดการ การตลาดและการบริหารงานกลุ่ม การจัดการธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งถือเสมือนเป็นการเตรียมความพร้อมของผู้ที่สำเร็จการฝึกอบรม ก่อนที่จะมีการรวมกลุ่มผลิตจริง



3.2.5 ในการดำเนินโครงการ จำต้องมีนโยบายครอบคลุม กลุ่มเป้าหมายใน 3 ระดับ คือ สตรี ครอบครัว และสมาชิกของชุมชน และกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดมีความสำคัญต่อการตัดสินใจออกไป ประกอบอาชีพของเยาวชนสตรีของชุมชน นัก-เบาแตกต่างกันไป การที่ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตัวเอง ได้ทางเศรษฐกิจ และสถาบันครอบครัวมีความมั่นคง มีอาชีพ มีรายได้ ถือเป็นเกราะป้องกันมิให้เยาวชนสตรีออกไปประกอบอาชีพนอกหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี

สำหรับในภาพรวมของแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยอาศัยโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทเป็นเครื่องมือตามที่กล่าวมาแล้ว การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกก็เป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่ควรทำควบคู่ไปกับการฝึกอบรมอาชีพ โดยเน้นกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

- 1) องค์กรชุมชน ควรเน้นในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ การนำเสนอข่าวสารข้อมูล สนับสนุนให้เกิดกลุ่มเฝ้าระวัง และกลุ่มพลังประชาชน รวมถึงการผลักดันด้านนโยบาย ให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม
- 2) ครอบครัวและญาติพี่น้อง เน้นการรณรงค์เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และปลูกฝังค่านิยมในด้านการสร้างความภาคภูมิใจ ในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของหญิงไทย คุณค่าของความเป็นคน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของครอบครัว และชุมชน ซึ่งอาจจะผนวกเข้าไปในหลักสูตรของการฝึกอบรมด้านจริยธรรม หรือระยะเวลาในการฝึกอบรมเพื่อการนี้ โดยนำผู้ปกครองเข้าร่วมในการปฐมนิเทศ

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์. รายงานผลการดำเนินงานโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท ปีงบประมาณ 2536 - 2537. เอกสารวิชาการ ลำดับที่ 337 เล่มที่ 2/2538

การศึกษานอกโรงเรียน ,กรม. การศึกษาตลอดชีวิต : การศึกษาของคนไทยในยุคโลกาภิวัตน์  
กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร :  
โรมพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว พิมพ์ครั้งที่ 2, 2538 หน้า 112

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ,สำนักงาน. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจจัดทำแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8,  
กรุงเทพ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). 2540

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ,สำนักงาน. ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี. กรุงเทพ : โรมพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. 2540

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ,สำนักงาน. ปฏิญญาสตรีไทย. กรุงเทพ : โรมพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. 2538

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ,สำนักงาน. คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านจัดทำแผนงานหลักสตรี. นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535 - 2554)  
กรุงเทพ : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). 2537

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ( 2530 - 2534 )

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ( 2535 - 2540 )

นภา เศรษฐกร, กระทบการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ : กรณีศึกษาโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง. 2538

เปรมสุข ด้านผาสุกกุล. ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติต่อการค้าประเวณี : กรณีการฝึกอบรมโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดลำปาง. ภาคนิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2538

พศิน แดงจวง,ดร. รายงานการวิจัยประเมินผลโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท. 2538

ครูเล็ก “ภาพชีวิตของผู้หญิงชื่อน้อย”, ใน วารสารผู้ใต้ ปีที่ 16 ฉบับที่ 31 มีนาคม - มิถุนายน 2536  
ส่องน้ามองหลัง : ผู้หญิงชายตัว, ใน วารสารผู้ใต้ ปีที่ 16 ฉบับที่ 31 มีนาคม - มิถุนายน 2536  
อัจฉรา สุยะนันท์, ผลสรุปจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ 4 วันที่ 5 ตุลาคม 2538  
ณ สภาสตรีแห่งชาติ, ใน วารสารผู้ใต้ ฉบับที่ 33 พฤษภาคม - สิงหาคม  
2538.

### เอกสารอื่น ๆ

กรมประชาสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์, ข้อมูลภาคสนาม, 2536

กรมควบคุมโรคติดต่อ, คณะกรรมการพัฒนาระบบการสำรวจสถานบริการทางเพศและผู้ให้บริการ  
ทางเพศ, 2540

มาริตสา ภูเพ็ชร, นโยบายสังคม”, เอกสารประกอบวิชา สค. 608 นโยบายและการวางแผนสังคม 1,  
2630.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร 0202/1251 ลงวันที่ 29 มกราคม 2536.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร 0114/14632 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2536.



3  
12.15.6  
14671  
2541

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



05780

แนวคิดและยุทธศาสตร์ใน